

# פעולות הממשלה לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה

## פעולות הביקורת

במשרד הרווחה והשירותים החברתיים, במוסד לביטוח לאומי, במטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה שבמשרד הכלכלה, בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים, בנציבות שירות המדינה, במשרד החינוך, במשרד האוצר ובמשרד הבריאות נבדקו פעולות הממשלה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ובכלל זה מידת היישום של המלצות ועדת לרון, אופן יישומן והתיאום בין הגופים הפועלים בתחום זה.

## תקציר

אדם עם מוגבלות מוגדר כ"אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים"<sup>1</sup>. בשנת 2011 כ-750,000 איש בגיל העבודה, שהם כ-18% מהאוכלוסייה בטווח גיל זה, הגדירו עצמם כאנשים עם מוגבלות בינונית או חמורה<sup>2</sup> (להלן - אנשים עם מוגבלות). מהם לכ-460,000 קבעו הוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי אחוזי נכות<sup>3</sup> (להלן - אנשים עם מוגבלות שאובחנו בבט"ל), ומתוכם כ-250,000 אנשים זכאים לקצבת נכות כללית או קצבת נכות מעבודה<sup>4</sup> (להלן - מקבלי קצבאות נכות). קיימים פערים ניכרים בין אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בישראל ובין האוכלוסייה הכללית, והדבר בא לידי ביטוי גם בשוק העבודה: לפי הנתונים לשנת 2011, שיעור תעסוקתם נמוך ועומד על 51%, לעומת שיעור תעסוקה של 74% בקרב האוכלוסייה ללא מוגבלות. שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה נמוך אף יותר - כ-34%, ומקרב מקבלי קצבת נכות כללית מועסקים 18% בלבד. על פי הערכות שביצע מינהל מחקר וכלכלה שבמשרד הכלכלה<sup>5</sup> בשנת 2012, סך אבדן התוצר המשקי לשנה בשל אבטלה של אנשים עם מוגבלות הוא כ-5 מיליארד ש"ח. שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה תועיל לכל הצדדים - ירוויחו ממנה גם המועסקים, אך גם המשק והחברה הישראלית בכללה (מצב של Win-Win). על

- 1 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.
- 2 על פי נתוני משרד הכלכלה, בהתבסס על מי שדיווח בסקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2011 כי יש לו מוגבלות המפריעה או מפריעה מאוד לתפקוד היומיומי.
- 3 20% נכות ומעלה (או 10% ומעלה לנכי עבודה), נכון לאמצע 2013.
- 4 ישנם אנשים נוספים המקבלים קצבת נכות לנפגעי פעולות איבה מבט"ל, או גמלת נכי צה"ל ממשרד הביטחון. דוח זה לא יעסוק באוכלוסיות אלה.
- 5 לשעבר "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה". בדוח זה נעשה שימוש בשם העדכני "משרד הכלכלה".

הממשלה מוטל תפקיד חשוב בהקשר זה, הן כמעסיק הגדול במשק והן כבעלת יכולת להטמיע שינויים בשוק העבודה.

מצבם הקשה של אנשים עם מוגבלות בתחום התעסוקה עמד פעמים רבות על סדר היום הציבורי.<sup>6</sup> במרץ 2005 חלה נקודת מפנה בנושא זה, כאשר הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (להלן - ועדת לרון),<sup>7</sup> שהוקמה בשנת 2002 בעקבות שביתת הנכים, הגישה לממשלה את המלצותיה ובכללן המלצות הנוגעות לתחום התעסוקה. הממשלה אימצה את עקרונות דוח הוועדה, וקבעה כי תוקם ועדת מעקב ממשלתית לצורך יישום המלצות הוועדה (להלן - ועדת המעקב).<sup>8</sup>

## פעולות הביקורת

בחודשים ינואר-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ובכלל זה את מידת היישום של המלצות ועדת לרון, ואת התיאום בין הגופים השונים הפועלים בתחום זה. עיקר הבדיקה נעשה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); במשרד הכלכלה - במטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (להלן - המטה לשילוב או המטה); במוסד לביטוח לאומי (להלן - הבט"ל); בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים (להלן - נציבות השוויון) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בדיקות השלמה נערכו במשרד החינוך, במשרד הבריאות, במשרד האוצר, בעיריית ירושלים ולוד, ובגופים נוספים העוסקים בנושא זה, דוגמת ג'וינט ישראל ועמותות שונות.

## עיקרי הממצאים

### תמונת מצב

1. מערכות רבות במדינת ישראל עוסקות בנושא התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, והן פזורות בין גופים ציבוריים שונים. אלה המרכזיים שבהם: משרד הבריאות אחראי לאוכלוסיית נכי הנפש<sup>9</sup>; משרד הרווחה מטפל באוכלוסיית האנשים עם מוגבלות פיזית, חושית, שכלית-התפתחותית ואוטיזם<sup>10</sup>; הבט"ל מבצע אבחונים

6 בין היתר התייחסה לנושא בהרחבה "הוועדה לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות", בראשותו של ד"ר ישראל כץ, אשר הגישה את המלצותיה בקיץ 1997. גם מבקר המדינה התייחס בפירוט לעניין זה: דוח שנתי 45 (1995), בפרק "תעסוקת מוגבלים", עמ' 404-416; דוח שנתי 52 (2002), בפרק "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", עמ' 135-326; דוח שנתי 57 (2007), בפרק "היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת הקרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", עמ' 621-637; דוח שנתי 58 (2008), בפרק "חברת המשקם - ניהול כוח אדם וכספים", עמ' 1005-1055.

7 בראשותו של השופט אפרים לרון ז"ל.

8 החלטה 3597 ממאי 2005.

9 אוכלוסייה זו נבדקה בדוח זה רק לעניין קובצי הנתונים הנוגעים למתן שירותי שיקום תעסוקתי.

10 אחרייתו נחלקת בין שלושה אגפים: (א) אגף השיקום המטפל באוכלוסיית האנשים עם מוגבלות פיזית וחושית; (ב) האגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית (להלן - אגף מש"ה); (ג) השירות לטיפול באוכלוסייה עם אוטיזם ו-PDD (להלן - השירות לאוטיזם).

לקביעת דרגות נכות וכושר השתכרות לשם קביעת זכאות לקצבאות, וכמו כן מטפל בשיקום התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות המתאימים להשתלב בעבודה בשוק החופשי. הגופים המנויים לעיל מציעים, כל אחד בדרכו, שירותי שיקום תעסוקתי, העשויים לכלול הכשרות מקצועיות וליווי והשמה במקום העבודה. המטה לשילוב שבמשרד הכלכלה עוסק בקידום העסקתם של אנשים עם מוגבלות באמצעות עידוד המעסיקים; נש"ם אמונה על קידום ייצוג הולם לאוכלוסייה זו בשירות המדינה; ונציבות השוויון שבמשרד המשפטים פועלת בין היתר לקידום שוויון ולמניעת הפליה של אנשים עם מוגבלות. המדינה השקיעה בשנת 2012 כ-550 מיליון ש"ח בנושא העסקת אנשים עם מוגבלות.

2. מבדיקת שיעורי התעסוקה משנת 2005 ועד שנת 2011 עולה כי מאז הוגש דוח ועדת לרון לא חל המפנה המצופה: שיעור התעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית עלה בחמש נקודות האחוז. גם לאחר שנת 2009, מועד הכניסה לתוקף של התיקון לחוק הביטוח הלאומי (להלן - חוק לרון)<sup>11</sup>, שיעור העסקתם של מקבלי קצבת נכות - 18% בשנת 2011 - עדיין נמוך משמעותית בהשוואה לשיעור ההעסקה של אנשים ללא מוגבלות, שהוא 74%. אמנם חלק מהאנשים עם מוגבלות אינם מסוגלים לעבוד, אך גם הגופים המזכירים לעיל הכירו בכך שהגידול בשיעורי התעסוקה בקרב מקבלי קצבת נכות כללית מאז נחקק חוק לרון אינו מספק.

3. שירותי שיקום תעסוקתי הם הכלי שמציעה המדינה לשיקום ולשילוב של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. נמצא כי מקרב כ-258,000 אנשים עם מוגבלות הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו<sup>12</sup> - 76% (כ-195,000 איש) לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי מאף גורם מהגורמים המופקדים על שיקומם (בט"ל, משרד הרווחה ומשרד הבריאות). ניתן להניח כי חלקם יכולים היו להיעזר בשיקום תעסוקתי כדי להשתלב בעבודה. עם זאת יובהר כי חלק מחברי הקבוצה שלא קיבלה שירותי שיקום, ככל הנראה לא מתאימים לשיקום תעסוקתי (למשל, בשל היעדר מוטיבציה לעבוד), או אינם זקוקים לו (בין משום שהם יכולים להשתקם בעצמם ובין משום שהם כבר מועסקים).

4. בביקורת עלה כי כל גורם ממשלתי מרכז בנפרד את המידע שצבר על אנשים עם מוגבלות, ואין אפשרות לדעת בגוף אחד אם פלוגי קיבל בעבר שיקום תעסוקתי אצל גוף אחר. נוסף על כך, לא קיים מיפוי מרכזי של כלל האנשים עם מוגבלות לעניין התאמתם, זכאותם והזדקקותם לשיקום תעסוקתי (בין אם בט"ל, במשרד הרווחה או במשרד הבריאות).

11 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח-2008 אשר שינה את מנגנון חישוב הקצבאות לאנשים עובדים כדי להקל את ההשתלבות בתעסוקה.

12 אנשים עם מוגבלות שאובחנו בבט"ל שדרגת נכותם 20% ומעלה, גילם 60 ומטה, הם אינם מאושפזים, אין להם בעיות רפואיות קשות - כגון מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה, מוגבלות נפשית קשה, או מחלות קשות המגבילות את התפקוד עד מאוד - ואשר משרדי הרווחה והבריאות לא קבעו שהם אינם מתאימים אפילו לשיקום תעסוקתי בסיסי. המיון של קבוצה זו נעשה על ידי הבט"ל באמצעות עיבוד מיוחד, לבקשת משרד מבקר המדינה.

## היעדרם של גורם מתכלל ושל תכנית לאומית

1. בביקורת עלה כי המלצות ועדת לרון להקמת גוף מתכלל טרם יושמו, וזאת חרף העובדה כי חלפו שמונה שנים ממועד אימוצן על ידי הממשלה; ובמועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, עדיין לא קם גורם מתכלל לפעילות הממשלה בתחום זה. נוכח היקף האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות בישראל והשיעור הגבוה מתוכם שאינם מועסק, ונוכח ההשפעות האישיות, החברתיות והכלכליות של מצב זה - יש מקום לבחון קביעת תכנית לאומית, אשר תציע כלים מעשיים ומוגדרים שיסייעו לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

2. עוד עלה שהממשלה לא העניקה לוועדת המעקב ליישום דוח לרון את הסמכויות הנדרשות למילוי התפקיד ולהכרעה במצבים של מחלוקות בין-משרדיות, ובהיעדר סמכויות אלה לא יכלה ועדת המעקב להוציא לפועל מתווה פעולה המסדיר את פעילות הגופים, לרבות המלצות בדבר קביעת הסדרי תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. לא נמצא כי ועדת המעקב פנתה ביוזמתה לממשלה בבקשה להקנות לה סמכויות לצורך ביצוע עבודתה.

## אי-יישום המלצת ועדת לרון להקמת תחנת שירות אחת (OSC)

אחת ההמלצות העיקריות של ועדת לרון הייתה ליישם בישראל את העקרונות של הדגם "תחנת שירות אחת", One Stop Center (להלן - תחנת שירות), ולהקים שני סוגים של תחנות שירות: האחת במשרד הרווחה, שתיועד לאנשים עם מוגבלות שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק החופשי; השנייה במשרד הכלכלה, שתיועד לאנשים עם מוגבלות המתאימים לתעסוקה בשוק החופשי, ותתמחה בהשמה.

בשנים 2006-2013 התגלעו מחלוקות בין משרדי הממשלה בין היתר בנוגע לגורם שיוביל את הקמת התחנה להשמה בשוק החופשי, לאוכלוסיית היעד שלה ולאופי הטיפול שיוצע בה, ורבות מהן נותרו ללא הכרעה. במועד סיום הביקורת עדיין לא הוקמה התחנה, שמטרתה שילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה בשוק החופשי; טרם הסתיימה אפילו הליך הניסוח של טיוטת המכרז להקמתה; האחריות על הקמתה "נדדה" בין משרדי הממשלה והבט"ל; ולגבי תחנת שירות נפרדת שאמורה הייתה לקום במשרד הרווחה ולשרת אנשים שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק החופשי, כמעט לא נעשה דבר.

## מיעוט בני נוער המשתתפים בתכניות מעבר

ועדת לרון עמדה על חשיבות תכניות מעבר, שמטרתן לסייע לבני נוער עם מוגבלות בכיתות י'-י"ב להשתלב בתעסוקה עם סיום לימודיהם<sup>13</sup>, וכמוה גם הממשלה בהחלטתה מינואר 2012<sup>14</sup>; ומשרד הרווחה סבור כי על תכניות אלו להפוך לתכנית לאומית. למרות האמור נמצא כי רק 7% מכלל התלמידים הלומדים במסגרות של החינוך המיוחד בשכבות י'-י"ב משתתפים בתכניות מעבר, וכי נכון לשנת 2012, 0.2% מתקציב אגף השיקום שבמשרד הרווחה - 300,000 ש"ח - יועד לתכניות מעבר.

13 תכנית מעבר כוללת, בין היתר, התנסות מעשית במסגרות תעסוקתיות שונות.  
14 החלטה 4193.

**כפילויות בעבודת הגופים**

אי-מיצוי זכויות, כפילות באבחונים והיעדרו של נוהל העברת מידע

הבדיקה העלתה כי קשרי העבודה שבין אגף השיקום שבמשרד הרווחה לבין אגף השיקום שבבט"ל - שני גופים שנקודת ההשקה ביניהם קריטית - אינם מוסדרים ומידע רלוונטי אינו מועבר. כך נוצר מצב שבו אדם הפונה לאגף השיקום בבט"ל ונקבע לגביו כי אינו מתאים לשיקום תעסוקתי שם, המידע בעניינו לרוב לא יעבור לאגף השיקום שבמשרד הרווחה - גם אם הוא עשוי להתאים לשיקום התעסוקתי של משרד זה, וכך אנשים רבים לא זוכים לשיקום המגיע להם.

**מעקב חסר אחר המושמים בתעסוקה**

משרד הרווחה והבט"ל אינם עורכים מעקב סדיר אחר אנשים שבשיקומם התעסוקתי הושקעו תשומות גדולות. למשל, נמצא כי רבע לפחות מבין אלה שסיימו בהצלחה תכנית שיקום בבט"ל בחמש השנים האחרונות אינם עובדים כיום, אולם בט"ל לא בחן את הסיבות לתופעת הנשירה.

**פיצול ארגוני מתמשך במשרד הרווחה**

1. הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת לא הוקם מינהל לשירותי שיקום במשרד הרווחה שעל הקמתו המליצה ועדת לרון, והפיצול בין שלושת אגפי המשרד - אגף השיקום, אגף מש"ה והשירות לאוטזים - נותר בעינו, לעתים ללא תיאום בין פעולותיהם.

2. הבדיקה העלתה עוד כי יש הבדלים בין אגפי משרד הרווחה מבחינת משך ותוכן השיקום שהם מציעים לאדם עם מוגבלות. לדוגמה, במצב הדברים האמור, אדם שיש לו הן מוגבלות פיזית והן מוגבלות שכלית-התפתחותית, אשר יטופל באגף השיקום במשרד הרווחה, יזכה לתהליך ליווי מצומצם יחסית לטיפול שיקבל אם יטופל באגף מש"ה, השייך אף הוא למשרד הרווחה.

**היעדר ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות הציבורי**

1. בביקורת עלה כי על אף הוראות סעיף 15א לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), הקובע חובת ייצוג הולם בשירות המדינה לאנשים עם מוגבלות, שיעור העסקתם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה נמוך - 2.05% בלבד מעובדי המדינה בשנת 2010 היו אנשים עם מוגבלות לפי הגדרות נש"ם, אף ששיעורם באוכלוסייה הוא למעלה מ-5%. עוד העלתה הבדיקה כי אף שהתקבלה החלטת ממשלה בינואר 2012 לייעד משרות לאנשים עם מוגבלות - כלי שניתן לקדם באמצעותו ייצוג הולם בשירות המדינה - במועד סיום הביקורת עדיין לא פורסם מכרז למשרה ייעודית מעין זו. יוצא אפוא כי נש"ם לא פעלה באופן יזום לקידום ייצוגם ההולם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה, והיקף העסקתם בשירות המדינה נותר נמוך כשהיה.

2. חוק המינויים החל על שירות המדינה כולל מנגנון דיווח שנתי בנוגע ליישום חובת הייצוג ההולם. לעומת זאת, על השלטון המקומי, על חברות ממשלתיות ועל תאגידים שהוקמו על פי חוק (להלן - תאגידים ציבוריים), חל סעיף 9 לחוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998, אשר חובת הדיווח על פיו טעונה הסדרה בתקנות, אך אלו טרם הותקנו. לדעת משרד מבקר המדינה, ראוי כי שר הכלכלה ישקול ליזום תקנות מסוג זה לגבי רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים.

### תמרוץ מעסיקים בשוק הפרטי

מן הביקורת עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלות הנהנים מאחד ממסלולי הפעולה העיקריים לתמרוץ מעסיקים שמפעיל המטה לשילוב שבמשרד הכלכלה בשנים האחרונות אינו גבוה. למשל, בשנים 2010-2012 נהנו רק כמה מאות עובדים בשנה מאבחוני שכר מינימום מותאם ומהשתתפות במימון התאמות<sup>15</sup>.

### סיכום והמלצות

ממצאי הביקורת מעלים תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. מספר האנשים עם מוגבלות שאינם מועסקים - בהתחשב בעובדה שחלק מהם אינם יכולים לעבוד - עדיין גבוה: כ-82% ממקבלי קצבת נכות כללית אינם מועסקים. 76% מקרב האנשים עם מוגבלות הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי, אף שרבים מהם היו יכולים להיעזר בשירותים אלה כדי להשתלב בעבודה. אולם השינויים שחלים בתחום זה הם מצומצמים ומתבצעים באטיות.

אדם עם מוגבלות המנסה להשתלב בתעסוקה ניצב מול סבך ביורוקרטי - משרדי ממשלה ומוסדות רבים, ובעיקר משרד הרווחה, משרד הכלכלה והבט"ל, אחראים למתן שירותי שילוב תעסוקתי. גופים אלו פועלים באופן עצמאי, ללא תיאום מוקדם וללא הסדרת העבודה ביניהם; בנקודות ההשקה ביניהם מתגלעות מחלוקות בין-ארגוניות רבות; וחסר תכנון כולל המקצה את המשאבים הניכרים בהתאם לסדרי עדיפויות.

אי-הקמתה של תחנת שירות אחת (One Stop Center) לאנשים עם מוגבלות - תחנה שיכולה לשמש כלי מרכזי לצמצום הסבך הביורוקרטי העומד בפני אדם עם מוגבלות - ממחיש ביתר שאת את הליקויים בתפקוד הממשלתי המקשים על שילובם בתעסוקה; האחריות על הקמת תחנת שירות אחת שמטרתה שילוב בתעסוקה בשוק החופשי "נדדה" בין משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי; ואילו לגבי תחנת השירות במשרד הרווחה כמעט לא נעשה דבר.

15 המטה מופקד על הפעלת תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002; במסגרת זו הוא מבצע אבחון תעסוקתי במקום עבודתו של אדם עם מוגבלות המבקש זאת, וקובע שכר עבודה המותאם ליכולת עבודתו בפועל, גם אם הוא נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק. המטה מופקד גם על הפעלת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006, שבמסגרתן משתתפת המדינה במימון עלות ההתאמות שעל המעסיק לבצע כדי לאפשר לעובד עם מוגבלות לתפקד כאחד העובדים.

גם במגזר הציבורי, אשר אמור להיות "החלוץ לפני המחנה" בהעסקת אנשים עם מוגבלות, תמונת המצב עגומה. בשירות המדינה, שעליו חלה חובה להעדפה מתקנת, שיעורם של האנשים עם מוגבלות מקרב עובדי המדינה נמוך כשהיה, ללא שיפור משמעותי, ונציבות שירות המדינה אינה עומדת בדרישות חוק המינויים. נוסף על כך, אין חובת דיווח בכל הנוגע להעסקת אנשים עם מוגבלות בתאגידים הציבוריים, בחברות הממשלתיות וברשויות המקומיות - ומנגנוני דיווח דוגמת אלה החלים על שירות המדינה והקיימים בנוגע לאוכלוסיות חלשות אחרות - אינם בנמצא.

לדעת משרד מבקר המדינה על המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה ומשרד הבריאות למפות במשותף את אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שהיא בעלת פוטנציאל שיקום תעסוקתי, ולפעול להציע שירותי שיקום לאותם אנשים עם מוגבלות שהם בעלי פוטנציאל שיקום, אשר אינם מקבלים אותו. על המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה לבצע מעקב אחר המושמים בתעסוקה ולבחון את הסיבות לתופעת הנשירה מכוח העבודה של רבים מקרב אוכלוסייה זו, וזאת חרף התשומות הגבוהות שהושקעו בשיקומם התעסוקתי. כן יש לפעול כדי להעלות באופן ניכר את שיעור ההשתתפות בתוכניות מעבר לבני נוער עם מוגבלות כהכנה לקראת השתלבות עתידית בתעסוקה.

על הממשלה למנות גורם מתכלל, שירכז את עבודת כל הגופים, יתאם ביניהם ויסייע לגבש תכנית עבודה לאומית, ובכלל זה קביעת יעדים, סדרי עדיפויות, איגום התקציבים הניכרים, עידוד המעסיקים בשוק הפרטי, הקמתה של תחנת שירות אחת ללא דיחוי נוסף - הן במשרד הרווחה והן להשמה בשוק החופשי - ומימוש מחויבותו של המגזר הציבורי לשילובם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה ובשירות הציבורי.



## מבוא

אדם עם מוגבלות מוגדר כ"אדם עם לקות פיזית, נפשית או שכלית, לרבות קוגניטיבית, קבועה או זמנית, אשר בשלה מוגבל תפקודו באופן מהותי בתחום אחד או יותר מתחומי החיים העיקריים"<sup>16</sup>. בשנת 2011, כ-750,000 איש בגיל העבודה, שהם כ-18% מהאוכלוסייה בטווח גיל זה, הגדירו עצמם כאנשים עם מוגבלות בינונית או חמורה<sup>17</sup> (להלן - אנשים עם מוגבלות). מהם לכ-460,000 קבעו הוועדות הרפואיות של המוסד לביטוח לאומי אחוזי נכות<sup>18</sup> (להלן - אנשים עם מוגבלות שאובחנו בבט"ל), ומתוכם כ-250,000 אנשים זכאים לקצבת נכות כללית או קצבת נכות מעבודה<sup>19</sup> (להלן - מקבלי קצבאות נכות). קבוצת האנשים עם מוגבלות גדלה בהתמדה; קצב גידולה הממוצע

- 16 חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998.  
 17 על פי נתוני משרד הכלכלה, בהתבסס על מי שדיווח בסקר הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה לשנת 2011 כי יש לו מוגבלות המפריעה או מפריעה מאוד לתפקוד היומיומי.  
 18 20% נכות ומעלה (או 10% ומעלה לנכי עבודה), נכון לאמצע 2013. ראו פרק "הגדרות שונות של אנשים עם מוגבלות" להלן.  
 19 ישנם אנשים נוספים המקבלים קצבת נכות לנפגעי פעולות איבה מבט"ל, או גמלת נכי צה"ל ממשרד הביטחון. דוח זה לא יעסוק באוכלוסיות אלה.

הוא 2.7% בשנה, לעומת קצב גידול של 1.9% בכלל האוכלוסייה<sup>20</sup>. בשנים האחרונות נעשו שינויים משמעותיים בכל הנוגע למעמדה החוקי, החברתי והכלכלי של אוכלוסייה זו, ואף על פי כן עדיין יש פערים ניכרים בינה ובין לאוכלוסייה הכללית; הדבר בא לידי ביטוי גם בשוק העבודה.

נכון לשנת 2011, שיעור תעסוקתם של אנשים עם מוגבלות נמוך ועומד על 51%, לעומת שיעור תעסוקה של 74% בקרב האוכלוסייה ללא מוגבלות. שיעור התעסוקה בקרב אנשים עם מוגבלות חמורה<sup>21</sup> נמוך עוד יותר ועומד על כ-34%, ומקרב מקבלי קצבת נכות כללית מועסקים 18% בלבד<sup>22</sup>.

שיעור ההעסקה הנמוך גורם לכך שרבים השייכים לאוכלוסייה זו סובלים גם ממצב כלכלי ירוד. כך לדוגמה השכר הממוצע ברוטו לאדם עם מוגבלות חמורה עמד בשנת 2011 על כ-70% מהשכר הממוצע של אדם ללא מוגבלות<sup>23</sup>, ול-46% מהאנשים עם מוגבלות ממוצע הכנסות חודשי של פחות מ-4,000 ש"ח<sup>24</sup>.

על פי הערכות שביצע מינהל מחקר וכלכלה שבמשרד הכלכלה<sup>25</sup> בשנת 2012, סך אבדן התוצר המשקי לשנה בשל אבטלה של אנשים עם מוגבלות הוא כ-5 מיליארד ש"ח. מלבד ההיבט הכלכלי, חשובה העסקתם של אנשים עם מוגבלות גם מן ההיבטים האישיים והחברתיים, שכן היא מהווה עבורם כלי לקידום עצמאות אישית, הערכה עצמית ואיכות חיים. תעסוקה של אנשים עם מוגבלות אף תורמת לשינוי ביחס הציבור כלפיהם, להכרה בהם ולקבלתם כחלק יצרני ותורם בחברה. שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה תועיל לכל הצדדים - ירוויחו ממנה גם המועסקים, אך גם המשק והחברה הישראלית בכללה (מצב של Win-Win). על הממשלה מוטל תפקיד חשוב בהקשר זה; בשל היותה המעסיק הגדול במשק היא עשויה להוות מודל חיקוי עבור מעסיקים אחרים בכל נוגע להעסקת אנשים עם מוגבלות. נוסף על כך, באמצעות חקיקה ותמריצים שונים יכולה הממשלה להטמיע שינויים בשוק העבודה ולהוביל להגדלת שיעור העסקתם של אנשים עם מוגבלות במשק הישראלי.

חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות, התשנ"ח-1998 (להלן - חוק השוויון), מעגן בין היתר את זכותו של אדם עם מוגבלות להשתתפות שוויונית ופעילה בחיי החברה, לרבות בשוק העבודה. החוק אוסר על הפליית אנשים עם מוגבלות בתעסוקה ומעודד את ייצוגם ההולם במקומות העבודה. מצבם הקשה של אנשים עם מוגבלות בתחום התעסוקה עמד פעמים רבות על סדר היום הציבורי<sup>26</sup>.

- 20 לפי משרד הכלכלה, הפער בקצב הגידול משקף ככל הנראה שיפור באיכות האבחונים, וכן התקדמות בעולם הרפואה המביאה לכך שאנשים עם מוגבלות קשה מאריכים ימים יותר מבעבר.
- 21 קבוצה שמנתה ב-2011 כ-206,000 איש.
- 22 שיעור ההעסקה כולל גם אנשים המועסקים במשרה חלקית או לתקופות קצרות. יצוין כי בישראל בסוף שנות ה-2000 היו מועסקים כ-16% מקרב מקבלי קצבת נכות כללית, כאשר במדינות ה-OECD עמד ממוצע המועסקים מקרב מקבלי הקצבות על כ-33%; אולם תנאי הזכאות לקצבה אינם זהים במדינות השונות.
- 23 יצוין כי מדובר בשכר ממוצע למשרה מלאה, אך רבים מהאנשים עם מוגבלות, בעיקר אלו עם מוגבלות נפשית, אינם מסוגלים לעבוד במשרה מלאה.
- 24 לעומת 25% מהאנשים ללא מוגבלות. ההכנסה החודשית כוללת הכנסות מכל המקורות, כולל עבודה, קצבאות ושכר דירה (דניז נאון ואח', המוסד לביטוח לאומי ומאיי-רס-ג'וינט-מכון ברוקדייל, בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל - שכיחות באוכלוסייה, מאפיינים ומצב תעסוקה, מחקרים לדיון 110, דצמבר 2012, עמ' 30-31).
- 25 לשעבר "משרד התעשייה, המסחר והתעסוקה". בדוח זה נעשה שימוש בשם העדכני "משרד הכלכלה".
- 26 בין היתר התייחסה לנושא בהרחבה "הוועדה לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות", בראשותו של ד"ר ישראל כץ, אשר הגישה את המלצותיה בקיץ 1997. גם מבקר המדינה התייחס בפירוט לעניין זה: דוח שנתי 45 (1995), בפרק "תעסוקת מוגבלים", עמ' 404-416; דוח שנתי 52 (2002), בפרק "שילוב אנשים בעלי מוגבלות בחברה ובעבודה", עמ' 135-326; דוח שנתי 57 (2007), בפרק "היבטים בהעסקת אנשים בעלי מוגבלות במסגרת הקרן - רשת מרכזי אבחון ושיקום מקצועי", עמ' 621-637; דוח שנתי 58 (2008), בפרק "חברת המשקם - ניהול כוח אדם וכספים", עמ' 1055-1005.



במרץ 2005 חלה נקודת מפנה בנושא זה, כאשר הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים ולקידום שילובם בקהילה (להלן - ועדת לרון)<sup>27</sup>, שהוקמה בשנת 2002 בעקבות שביתת הנכים, הגישה לממשלה את המלצותיה, ובכללן המלצות הנוגעות לתחום התעסוקה. הממשלה אימצה את עקרונות דוח הוועדה, וקבעה כי תוקם ועדת מעקב ממשלתית לצורך יישום המלצות הוועדה (להלן - ועדת המעקב)<sup>28</sup>. בספטמבר 2012 אישרה מדינת ישראל את האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות<sup>29</sup>. בהתאם לאמנה, התחייבה ישראל לקדם את זכותם של אנשים עם מוגבלות לעבוד, לקדם בעבורם הזדמנויות תעסוקה וקריירה בשוק העבודה ולסייע במציאת תעסוקה, קבלתה והתמדה בה.

בחודשים ינואר-אוגוסט 2013 בדק משרד מבקר המדינה את פעולות הממשלה לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ובכלל זה את מידת היישום של המלצות ועדת לרון, ואת התיאום בין הגופים השונים הפועלים בתחום זה. עיקר הבדיקה נעשה במשרד הרווחה והשירותים החברתיים (להלן - משרד הרווחה); במשרד הכלכלה - במטה לשילוב אנשים עם מוגבלות בשוק העבודה (להלן - המטה לשילוב או המטה); במוסד לביטוח לאומי (להלן - הבט"ל); בנציבות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות שבמשרד המשפטים (להלן - נציבות השוויון) ובנציבות שירות המדינה (להלן - נש"ם). בדיקות השלמה נערכו במשרד החינוך, במשרד הבריאות, במשרד האוצר, בעיריית ירושלים ולוד ובגופים נוספים העוסקים בנושא זה, דוגמת ג'וינט ישראל ועמותות שונות<sup>30</sup>.

נוסף על כך, אסף משרד מבקר המדינה קובצי נתונים מהבט"ל על אודות האנשים עם מוגבלות שאובחנו בבט"ל (כ-460,000 איש); כמו כן נאספו קובצי נתונים על אודות אנשים שקיבלו שירותי שיקום תעסוקתי באגף השיקום של הבט"ל; במשרד הרווחה - באגף לשירותי רווחה ושיקום (להלן - אגף השיקום במשרד הרווחה), באגף לטיפול באדם עם מוגבלות שכלית-התפתחותית (להלן - אגף משה) ובשירות לטיפול באוכלוסייה עם אוטיזם ו-PDD (להלן - השירות לאוטיזם); ובמשרד הבריאות (להלן - הקבצים).

## תמונת מצב

### ריבוי גופים המטפלים באנשים עם מוגבלות והשלכותיו

מערכות רבות במדינת ישראל עוסקות בנושא התעסוקה של אנשים עם מוגבלות, והן פזורות בין גופים ציבוריים שונים, כמתואר בתרשים 1 להלן.

27	בראשותו של השופט אפרים לרון ז"ל.
28	החלטה 3597 ממאי 2005.
29	אמנה מיום 13.12.06; החלטת ממשלה 5100 מספטמבר 2012.
30	כגון ארגון בזכות, אקים וארגון הגג של ארגוני הנכים בישראל.



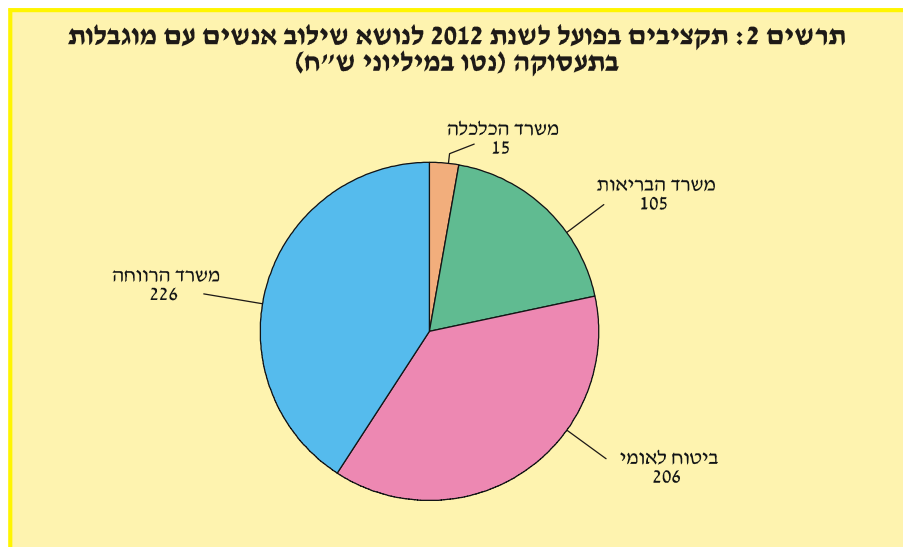
1. משרד הבריאות אחראי לאוכלוסיית נכי הנפש מכוח חוק שיקום נכי נפש בקהילה, התש"ס-2000<sup>31</sup>, אגף שיקום נכים שבמשרד הביטחון מופקד על מי שהוגדר בוועדות האגף כנכה צה"ל<sup>32</sup>, ומשרד הרווחה מופקד על הטיפול ביתר האנשים עם מוגבלות. אחריות משרד הרווחה נחלקת בין שלושה אגפים שונים: (א) אגף השיקום מטפל באוכלוסיית האנשים עם מוגבלות פיזית וחושית (לקויי ראייה ושמיעה), וכן באלה עם קשיי תפקוד וקשיי הסתגלות על רקע פגיעה אורגנית (כגון נזק מוחי ולקו למידה); (ב) אגף משי"ה מטפל באוכלוסיית האנשים שאובחנו כאנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית, על פי חוק הסעד (טיפול במפגרים), התשכ"ט-1969; (ג) השירות לאוטזים<sup>33</sup> מטפל באנשים הנמצאים על רצף האוטזים. חלק ניכר מפעילות המשרד מבוצע באמצעות המחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות. הבט"ל, הפועל מכוח חוק הביטוח הלאומי [נוסח משולב], התשנ"ה-1995 (להלן - חוק בט"ל), מבצע אבחונים לקביעת דרגות נכות וכושר השתכרות למי שאינו נכה צה"ל לשם קביעת זכאותו לקצבאות. כמו כן מטפל הבט"ל בשיקום התעסוקתי של כל אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות (למעט נכי צה"ל), אם נמצא שהם מתאימים להשתלב בתעסוקה בשוק החופשי, ובהתאם לקריטריונים המופיעים בחוק בט"ל. שתי הקבוצות המרכזיות באוכלוסייה זו: קבוצת הנכים הכלליים - אנשים שמוגבלותם אינה תוצאה של תאונת עבודה, פעולות איבה וכד', ושחלקם זכאים לקצבת נכות כללית; וקבוצת נכי עבודה - אנשים שפיתחו מוגבלות עקב תאונת עבודה, שחלקם זכאים לקצבת נכות מעבודה". הגופים המנויים לעיל מציעים, כל אחד בדרכו, שירותי שיקום תעסוקתי, העשויים לכלול תעסוקה מוגנת, תעסוקה נתמכת<sup>34</sup>, הכשרות מקצועיות, סדנאות הכנה לעבודה, השלמת השכלה והשמה וליוי במקום העבודה.

עם הגופים הציבוריים העוסקים בשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה יש למנות גם את המטה לשילוב שבמשרד הכלכלה, אשר הוקם בשנת 2005 בעקבות המלצות דוח לרון, והעוסק בקידום העסקתם של אנשים עם מוגבלות באמצעות עידוד המעסיקים, ואת נש"ם, שתפקידה לקדם ייצוג העבודה.

31 אוכלוסייה זו נבדקה בדוח זה רק לעניין קובצי הנתונים הנוגעים למתן שירותי שיקום תעסוקתי.  
 32 אוכלוסייה זו לא נבדקה בדוח זה.  
 33 שהוא חלק מהאגף לשירותי תקן ונוער מנותק.  
 34 ראו הסבר בדבר סוגי תעסוקה אלו בפרק "שיעורים נמוכים של שילוב בתעסוקה נתמכת", להלן.

הולם של אוכלוסייה זו בשירות המדינה<sup>35</sup>. גופים נוספים הם נציבות השוויון שבמשרד המשפטים, שבין היתר נועדה לפעול לקידום שוויון ולמניעת הפליה של אנשים עם מוגבלות, ואת האגף לחינוך מיוחד שבמשרד החינוך, המופקד על הטיפול הפדגוגי בבני נוער עם מוגבלות. גם ג'וינט ישראל מפעיל פרויקטים שונים לקידום תעסוקת אנשים עם מוגבלות, חלקם במימון ממשלתי. במאי 2013, במהלך תקופת הביקורת, הסכימו שר האוצר, יו"ר הסתדרות העובדים הכללית החדשה ונשיא לשכת התיאום של הארגונים הכלכליים להקים גוף נוסף שיבחן את הנושא<sup>36</sup>. תחומים נוספים החיוניים לתהליך שיקומם האישי והתעסוקתי של אנשים עם מוגבלות, פזורים אף הם בין גופים רבים. משרד התחבורה למשל מטפל בהקצאת תווי חנייה לנכים ומשרד הבריאות מופקד על התאמת כלי רכב ואביזרים לאנשים עם מוגבלות המקבלים גמלת ניידות מהבט"ל.

2. בשנת 2012 השקיעה המדינה כ-550 מיליון ש"ח בנושא העסקת אנשים עם מוגבלות<sup>37</sup>, על פי החלוקה הבאה:



## שילוב מצומצם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה

לוועדת לרון הייתה חשיבות רבה בכל הנוגע לקידום של אנשים עם מוגבלות בחברה הישראלית. אחת ההמלצות המרכזיות של הוועדה הייתה לשנות את מנגנון הפחתת קצבת הנכות לאנשים עובדים, כדי לעודד אנשים עם מוגבלות לצאת לעבודה ללא חשש מאבדן מלא של הקצבה. גם

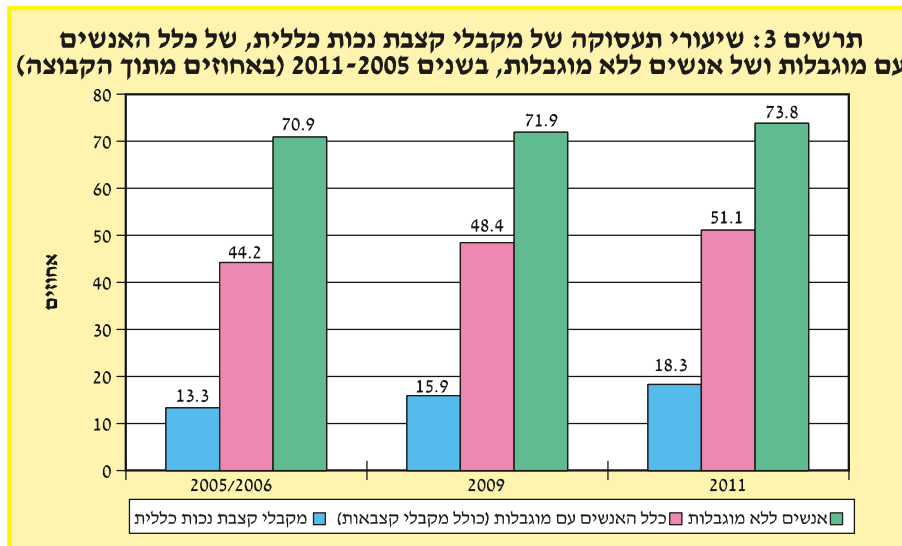
35 ראו פירוט בפרקים "תמרוץ מעסיקים בשוק הפרטי" ו"היעדר ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות הציבורי", להלן.

36 ועדה משותפת, שתפקידה להכין המלצות מעשיות לקידום המטרה של העסקת אנשים עם מוגבלות. ההמלצות אמורות היו להינתן בנובמבר 2013.

37 מדובר בהשקעות ישירות בתחום עידוד תעסוקת אנשים עם מוגבלות, לא כולל השקעות בתחומים נוספים העשויים להשפיע בנושא התעסוקה (כגון קצבאות נכות וניידות) ולא כולל השקעה של הרשויות המקומיות. מדובר בסכומים נטו שנעשה בהם שימוש בפועל.

ועדת המעקב שהוקמה לצורך יישום המלצות ועדת לרון עסקה רבות בנושא זה. ההמלצה התקבלה ונקבעה בתיקון לחוק הביטוח הלאומי (להלן - חוק לרון)<sup>38</sup> משנת 2008, שתכליתו הייתה להביא לשינוי משמעותי בתעסוקת אנשים עם מוגבלות המקבלים קצבת נכות כללית.

1. ניתן היה לצפות כי אימוץ המלצות ועדת לרון, ובהמשך חקיקת חוק לרון, יגרמו למפנה בשילובם של מקבלי קצבת נכות כללית בתעסוקה. להלן הנתונים על מספר האנשים עם מוגבלות שנוספו לשוק העבודה החל במועד פרסום דוח לרון (שנת 2005), המשך במועד כניסתו לתוקף של חוק לרון (שנת 2009), וכלה בשנת 2011:



מהתרשים עולה כי מאז שהוגש דוח ועדת לרון עלה שיעור התעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית בחמש נקודות האחוז. גם לאחר הכניסה לתוקף של חוק לרון, שיעור התעסוקה של מקבלי קצבת נכות כללית עדיין נמוך משמעותית בהשוואה לשיעור התעסוקה של אנשים ללא מוגבלות. על אף שחלק מהאנשים עם מוגבלות אינם מסוגלים לעבוד, הרי שגם הגופים המזכירים לעיל הכירו בכך שהגידול בשיעורי התעסוקה בקרב מקבלי קצבת נכות כללית מאז נחקק חוק לרון - חוק שאמור היה להקל עליהם להשתלב בתעסוקה - אינו משיע רצון.

הגופים הנדונים הזכירו את הקשיים הבאים ביישום החוק: חוסר אמון של אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בפעילות הבט"ל, שבעטיו נמשך חששם שיציאתם לעבודה תשפיע על קבלת הקצבה; קושי בהסברה של החוק המורכב ובשיווקו; חוסר אחידות במסרים שניתנו על ידי פקידי הבט"ל לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בדבר מימוש החוק; סתירה מושגית שנוצרה בחוק, הקשורה לאי-בהירותו של המושג "אי-כושר השתכרות", שכן רבים עשויים להתקשות בהבנתו ולראות מסר כפול בעובדה שמעודדים אדם לצאת לעבודה על אף שנקבעת לו דרגת אי-כושר השתכרות. קושי נוסף נובע מכך ששינוי תקנות הביטוח הלאומי (ביטוח נכות) (בדיקה מחדש ותביעה חדשה), התשס"א-2000, מתעכב זה שנים, על אף שידוע לבט"ל כי התקנות - הקובעות אפשרות לזמן אדם

38 חוק הביטוח הלאומי (תיקון מס' 109), התשס"ח-2008.

לבדיקה מחדש של הנכות ושל דרגת אי-הכושר - גורמות לחוסר ודאות בקרב מקבלי הקצבאות לגבי המשך קבלתן לאורך זמן, במקרה של יציאה לעבודה<sup>39</sup>.

2. בשנת 2010 החליטה הממשלה על יעדי תעסוקה כלליים לשנים 2010-2020<sup>40</sup>, שלפיהם על ישראל לשאוף להגיע לשיעורי תעסוקה דומים לאלה של 15 המדינות המפותחות, במושגי תוצר לנפש, תוך צמצום פערי התעסוקה בין קבוצות האוכלוסייה השונות; וכן להגיע בשנת 2020 ליעד של כ-76% תעסוקה באוכלוסייה הכללית. על פי ניתוחים שערך משרד הכלכלה, במסגרת החתירה לעמידה ביעדי ההחלטה הנ"ל, על שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות לגדול מ-51% ל-64%. יצוין כי לפי מסמכי משרד הכלכלה, עולה חשש שיעדי התעסוקה שקבעה הממשלה לשנת 2020 לא יושגו ללא שיפור נוסף במגמות התעסוקה של אנשים עם מוגבלות.

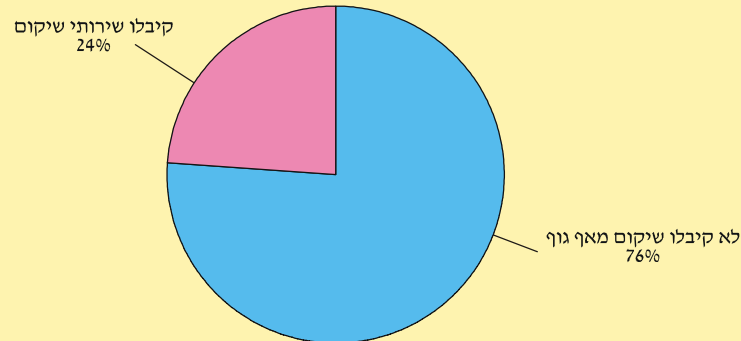
## שיעור גבוה של אנשים עם מוגבלות שלא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי

כאמור, שירותי שיקום תעסוקתי הם הכלי שמציעה המדינה לשיקום ושילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. שירותי השיקום נחלקים בין שלושה גופים מרכזיים: אגף השיקום בבט"ל משקם אנשים שאובחנו בבט"ל כבעלי 20% נכות לפחות (או 10% לנפגעי עבודה), שהליקוי אינו מאפשר להם לעסוק בעבודתם הקודמת או בעבודה מתאימה, ושניתן לשקמם ולהשימם לעבודה עצמאית בשוק החופשי בשכר מינימום לפחות; הבט"ל מציע תכניות שיקום הכוללות בעיקר השלמת השכלה, הכשרות מקצועיות, סדנאות הכנה לעבודה, והשמה במקום העבודה. אגף השיקום במשרד הרווחה מטפל באנשים עם 40% נכות ומעלה, שמיצו את זכויותיהם השיקומיות בבט"ל. אגף מש"ה והשירות לאוטוים מעניקים שירותי שיקום לאנשים באוכלוסיות היעד שלהם ללא תלות בדרגת הנכות. משרד הרווחה בכללותו מציע שירותי שיקום הכוללים בעיקר תעסוקה מוגנת ותעסוקה נתמכת. מחלקת שיקום באגף לבריאות הנפש של משרד הבריאות משקמת נכי נפש עם 40% נכות ומעלה, ומציעה תעסוקה מוגנת, תעסוקה נתמכת ותכניות נוספות. ועדת לרון כבר ציינה כי הפיצול בעבודת הגופים שתפקידם לשקם אנשים עם מוגבלות, הוביל במשך השנים ליצירת מערכות נבדלות של אבחון ושיקום תעסוקתי. במצב הדברים האמור חלק מאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות אינו מטופל אף לא באחד מהגופים האלה. מן התיעוד עולה כי גם הגופים האלה עצמם מעלים את החשש בדבר אנשים "הנופלים בין הכיסאות", וכדי למנוע תופעה זו הם רואים חשיבות רבה בהסדרה של תהליכי העבודה ביניהם.

כאמור, לא כל אדם עם מוגבלות מסוגל לעבוד, אך הבדיקה העלתה כי גם בקרב אנשים עם מוגבלות שיכולים לעבוד הפוטנציאל אינו ממוצה. למשל לפי הבט"ל, אף שלכמחצית ממקבלי קצבת נכות כללית יש פוטנציאל תעסוקה, פחות מ-20% מהם עובדים<sup>41</sup>. גם מניתוח שערך מכון ברוקדייל<sup>42</sup> בשיתוף הבט"ל עולה כי כ-200,000 אנשים שדיווחו שלהם מוגבלות<sup>43</sup> והם בעלי מוטיבציה לעבוד, אינם מועסקים.

- 39 יצוין כי הבט"ל התחייב שלא לזמן נכים כלליים לבדיקה מחדש עד אשר יסתיימו הליכי החקיקה בנושא.
- 40 החלטה 1994 מיולי 2010.
- 41 הגדרת הבט"ל לאדם בעל פוטנציאל תעסוקתי אינה כוללת עקרות בית, מאושפזים ומקבלי הבטחת הכנסה. בנוסף, ייתכן שיש אנשים שיכולים להשתלב במסגרות אחרות על הרצף התעסוקתי (כגון במסגרות של משרדי הרווחה והבריאות), שאינם נחשבים כבעלי פוטנציאל תעסוקה בבט"ל.
- 42 מאירס-ג'וינט-מכון ברוקדייל מופעל בשיתוף ארגון הג'וינט וממשלת ישראל, ועוסק במחקר יישומי בתחומי החברה והרווחה.

**תרשים 4: אנשים עם מוגבלות שאובחנו בבט"ל הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו\*, התפלגות לפי קבלת שירותי שיקום תעסוקתי**



\* שגילם עד 60 ושדרגת נכותם 20% ומעלה

כפי שעולה מתרשים 4, מקרב כ-258,000 אנשים עם מוגבלות הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו<sup>44</sup> - 76% (כ-195,000 איש) לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי מאף גורם מהגורמים המופקדים על שיקומם (הבט"ל, משרד הרווחה ומשרד הבריאות)<sup>45</sup>. לאור המחקרים והנתונים שהוצגו לעיל בדבר המספר הגבוה של אנשים עם מוגבלות שאינם מועסקים אף שהם יכולים לעבוד, ניתן להניח כי חלקם יכולים היו להיעזר בשיקום תעסוקתי כדי להשתלב בעבודה. יובהר עם זאת, כי חלק מחברי הקבוצה שלא קיבלה שירותי שיקום, ככל הנראה לא מתאימים לשיקום תעסוקתי (למשל, בשל היעדר מוטיבציה לעבוד), או לא זקוקים לו (בין משום שהם יכולים להשתקם בעצמם ובין משום שהם כבר מועסקים)<sup>46</sup>.

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שהבט"ל ומשרדי הרווחה והבריאות יפעלו במתואם להציע שירותי שיקום לאותם אנשים עם מוגבלות שהם בעלי פוטנציאל לשיקום ואשר אינם מקבלים אותו.

- 43 המחקר של מכון ברוקדייל והבט"ל התייחס גם לאנשים עם מוגבלות קלה: בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל, ראו הערת שוליים 24 לעיל, עמ' xii.
- 44 אנשים עם מוגבלות שאובחנו בבט"ל שדרגת נכותם 20% ומעלה, גילם 60 ומטה, הם אינם מאושפזים, אין להם בעיות רפואיות קשות - כגון מוגבלות שכלית-התפתחותית קשה, מוגבלות נפשית קשה, או מחלות קשות המגבילות את התפקוד עד מאוד - ואשר משרדי הרווחה והבריאות לא קבעו שהם אינם מתאימים אפילו לשיקום תעסוקתי בסיסי. המיון של קבוצה זו נעשה על ידי הבט"ל באמצעות עיבוד מיוחד, לבקשת משרד מבקר המדינה.
- 45 כמחציתם מקבלים קצבת נכות כללית/עבודה. כ-63,000 איש מקרב קבוצת האנשים עם מוגבלות הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי; ייתכן שגם אנשים אחרים קיבלו שירותי שיקום במשך השנים אך הם אינם נכללים במסגרת המספר האמור, בין היתר מכיוון שמטעמים טכניים הם אינם מתועדים במערכות הממוחשבות של הגופים שמהם התקבלו הנתונים. לגבי הבט"ל יצוין כי עוד כ-33,700 איש עברו הליכי אבחון שונים באגף השיקום אולם לא המשכו לתכניות שיקום תעסוקתי.
- 46 לעניין שיעורי התעסוקה, ראו פרק "שילוב מצומצם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה", לעיל.

### היעדר מיפוי של האוכלוסייה המתאימה לשיקום תעסוקתי

איסוף מרוכז ושיטתי של נתונים עדכניים ואמינים על אודות אנשים עם מוגבלות יאפשר לתכנן באופן יעיל מתן שירותי שיקום תעסוקתי, יתרום לשיפור השירות המוצע ויאפשר לבצע יישוג (Reaching Out) - להציע באופן פרואקטיבי שירותי ייעוץ ושיקום תעסוקתי לאלו שביכולתם להשתלב בתעסוקה. בנובמבר 1996 מינו שר המשפטים ושר העבודה והרווחה דאז את "הוועדה לבדיקת חקיקה מקיפה בנושא זכויות אנשים עם מוגבלות", בראשותו של ד"ר ישראל כץ (להלן - ועדת כץ), שהגישה את המלצותיה בקיץ 1997. ועדת כץ וועדת לרון ציינו בדוחותיהן כי לא קיים בישראל מאגר נתונים כולל על אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות, אשר תכליתו לשמש תשתית בסיסית לקביעת מדיניות ותיאום בין הגופים. גם מבקר המדינה עמד בשנת 2002 על הצורך באיגום נתונים על אודות אנשים עם מוגבלות לצורכי תכנון ותקצוב.<sup>47</sup>

בביקורת עלה כי כל גורם ממשלתי מרכזי בנפרד את המידע שנצבר אצלו בנושא זה, ואין פעילות שוטפת להפגשת המאגרים. כך למשל, אין אפשרות לדעת בגוף אחד אם פלוני קיבל בעבר שיקום תעסוקתי אצל גוף אחר. נוסף על כך, לא קיים מיפוי מרכזי של כלל האנשים עם מוגבלות לעניין התאמתם, זכאותם והזדקקותם לשיקום תעסוקתי (בין אם בבט"ל, במשרד הרווחה או במשרד הבריאות). לדוגמה, אין אף באחד מהגופים האלה נתון על אודות סטאטוס העסקה עדכני של אנשים עם מוגבלות, והמיפוי הקיים לעניין כשירות רפואית לשיקום מצוי בידי הבט"ל בלבד.<sup>48</sup>

משרד מבקר המדינה מעיר כי בראש ובראשונה על הבט"ל, משרד הרווחה ומשרד הבריאות למפות אוכלוסייה זו באופן מאוחד. מיפוי אוכלוסיית היעד יאפשר גם לקבוע יעדי הצלחה לפי תתי-אוכלוסיות ולבחון את פעילותם של גופים אלה בתחום השיקום התעסוקתי.

### היעדרם של גורם מתכלל ושל תכנית לאומית

1. ועדת כץ ציינה בהמלצותיה, בין היתר, כי "שורש ומקור העיוותים וההזנחה של מאות אלפי בני אדם עם מוגבלות בישראל... הריהם בהיעדר גוף שירכז, ימקד, יתאם וייזום את פעולות הדאגה והטיפול באדם עם מוגבלות". גם ועדת לרון ציינה כי בהיעדר גוף מרכזי בעל ראייה כוללת, שיתאם בין מערכות השיקום המטפלות באנשים עם מוגבלות, נוצרות בעיות המקשות על מתן השירותים ועל הטיפול באנשים עם מוגבלות. ועדת לרון מנתה מספר כשלים, הנובעים מהביזור הקיים, ובהם היעדרה של ראייה אסטרטגית כוללת, הפוגע ביצירת סדר עדיפויות כולל והמונע איגום משאבים יעיל, כך שחלק מן האנשים אינם מקבלים טיפול הולם. הוועדה המליצה על כן להקים ועדה בין-משרדית שתפקד על מימוש עיקרון הרצף השיקומי והתעסוקתי, וכן לקבוע מנגנונים לתיאום הטיפול ולקביעת תחומי הפעולה של כל משרד, תוך התוויית מדיניות משותפת.

47 מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 139-140; כן ראו דוח שנתי 45 (1995), עמ' 407.  
48 מיפוי הכשירות הרפואית לשיקום בבט"ל מתבצע על פי מחלות שלרוב אינן מאפשרות השתלבות בתעסוקה בשוק החופשי (אך עשויות לאפשר שיקום במסגרות של משרדי הרווחה והבריאות).

על אף האמור לעיל, נמצא כי במועד סיום הביקורת, אוגוסט 2013, הביזור הבין-משרדי שעליו הציבועו ועדות כץ ולרון, עדיין קיים; לא קם גורם מתכלל לפעילות הממשלה בתחום זה, והמלצות ועדת לרון בהקשר זה - לרבות ההמלצה לגבי הקמת הוועדה הבין-משרדית - טרם יושמו, וזאת חרף העובדה כי חלפו שמונה שנים ממועד אימוץ על ידי הממשלה.

יצוין כי הממשלה יכולה הייתה לקבוע כי ועדת המעקב ליישום דוח לרון שהוקמה על ידה, תהיה גורם מתכלל, במיוחד בשל העובדה שחבריה כוללים את נציגי כל הגורמים הרלוונטיים ושהיא מופקדת על יישום כלל המלצות ועדת לרון. אולם הממשלה לא העניקה לה את הסמכויות הנדרשות למילוי התפקיד ולהכרעה במצבים של מחלוקת בין-משרדית<sup>49</sup>.

יודגש כי חסרונו של גורם מתכלל והצורך בקביעת תכנית לאומית עולים גם מתוך תשובותיהם של הגופים הנדונים, ובהם משרדי הבריאות, המשפטים והרווחה וכן הבט"ל, שהועברו למשרד מבקר המדינה במהלך חודש נובמבר 2013.

2. אחת הדרכים להתמודדות עם בעיות מורכבות, שהטיפול בהן דורש ראייה תקציבית וארגונית רחבת היקף וארוכת טווח ושילוב כוחות של גורמים רבים, היא קביעת תכנית לאומית רב-שנתית ומינורית גורם מתכלל, שיהיה אחראי לביצועה. כך החלו ממשלות ישראל מאמצע שנות ה-90 להפעיל תכניות רב-שנתיות לקידום ולפיתוח של מגזרי מיעוטים שונים, תכניות שבהן היו מעורבים משרדי ממשלה רבים ואשר הוקצו להן תקציבים ניכרים<sup>50</sup>. יתרונה של הממשלה בהתמודדות עם שיעורי התעסוקה הנמוכים של אנשים עם מוגבלות נעוצה ביכולתה לראות את המצב ממבט-על, להתוות בהתאם לכך מדיניות כוללת ולהוביל ליישומה על ידי הטמעת שינויים באמצעות חקיקה, תמריצים ופעולות להסרת חסמים. תכנית לאומית עשויה לתת לכך מענה מיטבי, שכן ביכולתה למקד את הטיפול בבעיה ולייעל אותו על ידי קביעת מטרות, יעדים, מדדי תפוקה ואבני בוחן; קביעת סדרי עדיפויות מוסכמים; הקצאת תקציב ייעודי; חלוקה ברורה של סמכויות ותפקידים בין הגופים המטפלים וקידום תהליכים מובנים של שיתוף ותיאום ביניהם, לרבות בחירת גורם מוסמך להכרעה במחלוקות<sup>51</sup>.

לדעת משרד מבקר המדינה, נוכח היקף האוכלוסייה של אנשים עם מוגבלות בישראל והשיעור הגבוה מתוכם שאינו מועסק, ונוכח ההשפעות האישיות, החברתיות והכלכליות של מצב זה - יש מקום לבחון קביעת תכנית לאומית, אשר תציע כלים מעשיים ומוגדרים שיסייעו לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

להיעדרם של תכנית לאומית מעין זו ושל גורם מרכזי המתווה מדיניות ומתכלל את פעולת הגופים הרבים המעורבים בתחום, השפעות ניכרות על שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. להלן פירוט.

49 ראו פרק "היעדר סמכויות לוועדת המעקב ליישום דוח לרון", להלן.  
 50 ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2002 ב 52 (2002), בפרק "תכניות רב שנתיות למגזר המיעוטים", עמ' 18-32.  
 בשנת 2007 פורסמה התכנית הלאומית לילדים ולנוער בסיכון ובמצוקה, שתוקצה להשבע שנים ושיתפה חמישה משרדי ממשלה (דוח שנתי 2012 ב 62 (2012), בפרק "התכנית הלאומית לילדים ובני נוער בסיכון - תמונת מצב", עמ' 869-901); ובשנת 2008 נקבעה תכנית חומש לאומית בשיתוף חמישה משרדי ממשלה לשיפור קליטת יוצאי אתיופיה בישראל (דוח שנתי 2013 ב 63 (2013), עמ' 20-21).  
 51 על הקושי ביישוב מחלוקות בין-משרדיות ועל היעדרו של מנגנון או תהליך מובנה לשם כך, ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2011 ב 61 (2011), בפרק "הטיפול במחלוקות בין-משרדיות מתמשכות", עמ' 3-26.



## היעדר סמכויות לוועדת המעקב ליישום דוח לרון

בחלוף השנים היו ניסיונות לשיתוף פעולה בין המשרדים השונים לשם התווית עקרונות עבודה משותפים ותיאום הפעילות, חלקם במתכונת של ועדות בין-משרדיות, שהמרכזית בהן הייתה ועדת המעקב.

1. הממשלה, בהחלטתה לאמץ את עקרונות דוח ועדת לרון במאי 2005, קבעה כאמור כי תוקם ועדת מעקב ממשלתית לצורך יישום המלצות הוועדה, בראשות מנכ"ל משרד הרווחה<sup>52</sup>. עוד קבעה הממשלה בהחלטתה זו כי על ועדת המעקב להגיש דיווח לממשלה על אופן התקדמות יישום המלצות. בהחלטה אף צוין כי ראש הממשלה מנחה שדיווח ראשון על ביצוע המלצות יימסר לממשלה שישה חודשים לאחר מועד החלטת הממשלה, ולאחר מכן יימסר דיווח לממשלה אחת לשלושה חודשים.

על אף האמור לעיל, העלתה הבדיקה כי הדיווח הראשון של ועדת המעקב הוגש באיחור של כשנה וחצי מהמועד שנקבע בהחלטת הממשלה (מאי 2007); עוד נמצא כי עד למועד סיום הביקורת, בחלוף שמונה שנים ממועד החלטת הממשלה - הגישה ועדת המעקב לממשלה שלושה דוחות בלבד - האחרון בהם בתחילת שנת 2008.

2. ועדת המעקב שהוקמה, כאמור, לשם יישום המלצות ועדת לרון, ובהן ההמלצה בדבר הקמת גוף מתכלל, יכולה הייתה לשמש בתפקיד הגורם המתכלל. ועדת המעקב עצמה, כפי שעולה מדיוניה בשנים 2009-2012, הכירה בחשיבות התיאום בין הגופים המעורבים, לרבות האפשרות להסדיר תחום זה באמצעות החלטת ממשלה.

עם זאת, בהיעדר סמכויות מתאימות ויכולת הכרעה בעת מחלוקת, לא יכלה ועדת המעקב להוציא לפועל מתווה פעולה המסדיר את פעילות הגופים, לרבות המלצות בדבר קביעת הסדרי תיאום ושיתוף פעולה ביניהם. לא נמצא כי ועדת המעקב פנתה בדיומה לממשלה בבקשה להקנות לה סמכויות לצורך ביצוע עבודתה.

הצורך במתן סמכויות כאמור עולה גם מתשובת משרד הרווחה למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, שבה צוין כי יש לתת לוועדת המעקב "הסמכה ממשלתית מלאה לצורך ביצוע המשימות...". גם משרד המשפטים השיב בנובמבר 2013: "אנו מסכימים... כי על יו"ר הוועדה או גורם מרכזי אחר לקבל על עצמו את הסמכויות לרכז ולתכלל את תחום התעסוקה של אנשים עם מוגבלות".

## אי-יישום המלצת ועדת לרון להקמת תחנת שירות אחת (OSC)

ועדת לרון ציינה את הקשיים הביורוקרטיים ואת הקושי במימוש זכויותיהם של אנשים עם מוגבלות, הנגרם בשל היעדרו של גוף מרכזי בעל ראייה כוללת של הנושא. כמו כן ציינה הוועדה כי קיימים מצבים של כפילויות במתן שירותי שיקום, כאשר לעומתם יש מצבים שבהם אנשים עם מוגבלות אינם מקבלים שירותי שיקום תעסוקתי מאף גורם. כאחד הפתרונות האפשריים לבעיה

52 שחבריה יהיו נציגים ממשרדי הרווחה, ראש הממשלה, האוצר, הבריאות, הכלכלה (דאז משרד התמ"ת), החינוך, התרבות והספורט והמשפטים, וכן נציג הבט"ל ונציג הנכים.

הציעה הוועדה ליישם בישראל את העקרונות של הדגם "תחנת שירות אחת", One Stop Center (להלן - תחנת שירות). בתחנת שירות מרוכזים כל שלבי הטיפול באדם עם מוגבלות, והוא מתבצע בניהולו של רכז שיקום (Case Manager) - מתאם טיפול אישי, המלווה את האדם בכל שלבי תהליך השיקום.

תפיסה זו של אספקת שירות בנקודת מפגש אחת היא גישה מקובלת בתחום השירות לציבור<sup>53</sup>. המודל של תחנת שירות אחת לאנשים עם מוגבלות הוא מודל מרכזי במדיניות החברתית והתעסוקתית ברוב מדינות ה-OECD בעשרים השנים האחרונות. לפי מודל זה התחנה מספקת שירותים לצורך מתן קצבאות לצד מכלול שירותים לקידום תעסוקה, ופועלת לשיפור התיאום בין השירותים השונים. בדומה למצב בישראל, גם מדינות אלה התמודדו בעבר עם מצב של ריבוי סוכנויות שירות לאנשים עם מוגבלות. הקמתה של תחנת שירות במדינות אלה נועדה לאפשר לאדם עם מוגבלות לקבל מכלול של שירותים בנקודה אחת, לשפר את התיאום בין הגופים הרבים ולסייע לאגם את המשאבים המושקעים בתחום ולייעל את ניצולם.

ועדת לרון המליצה על הקמת שני סוגים של תחנות שירות: סוג אחד - תחנה לאנשים עם מוגבלות שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק החופשי, אשר תפעל לעיצוב תכניות טיפול אישיות שיעדן הסופי הוא שיקום האדם עד שיתאים להשמה בשוק החופשי. הוועדה המליצה כי תחנה זו תוקם בתוך מינהל לשירותי שיקום שהיא המליצה להקים במשרד הרווחה<sup>54</sup>. הסוג השני הוא תחנת שירות אשר תיועד לאנשים עם מוגבלות המתאימים לתעסוקה בשוק החופשי, ותתמחה בהשמה. הוועדה המליצה כי תחנה זו תוקם במשרד הכלכלה.

נכון למועד סיום הביקורת טרם הוקמו התחנות כאמור. השתלשלות האירועים וההשתתפות בקידום הנושא מפורטים להלן.

#### אי-מעורבותה של ועדת המעקב בנושא תחנת שירות אחת לשילוב בתעסוקה בשוק החופשי

בין תפקידיה, הנוגעים ליישום המלצות ועדת לרון, היה על ועדת המעקב גם לקדם הקמת תחנת שירות אחת.

החל משנת 2006 פעל משרד הכלכלה לקידום הקמת תחנת השירות, בתחילה באופן עצמאי ובהמשך בשיתוף משרד הבריאות. בשנת 2010 הגיעו שני המשרדים לשלב המתקדם של אישור התכנית, קרי להכנת נוסח סופי של מכרז ושריון תקציב, ומשרד הכלכלה אף כלל את הקמת תחנת השירות בתכנית העבודה השנתית שלו. אולם במהלך אותה שנה הביעו משרד הרווחה והבט"ל את התנגדותם לקידום התחנה, כפי שתוכננה על ידי משרדי הכלכלה והבריאות. בסופו של דבר המכרז של משרדי הכלכלה והבריאות נגנז.

53 ראו בעניין זה מבקר המדינה, דוח שנתי 53ב (2003), בפרק "השירות לציבור", עמ' 123; דוח שנתי 60ב (2010), בפרק "היבטים בעבודת הוועדות הרפואיות לקביעת זכויות נכים", עמ' 1130.

54 ראו פרק "פיצול ארגוני מתמשך במשרד הרווחה", להלן.

נמצא כי רק בסוף שנת 2010 התערבה לראשונה ועדת המעקב במחלוקת בין המשרדים וגיבשה הסכמה, שלפיה הבט"ל יהיה הגוף שיוביל את הקמת התחנה. יוצא כי ועדת המעקב לא דנה באופן מקיף בהקמת תחנת שירות אחת לפני שנת 2010, וממילא היא לא גיבשה בתקופה זו הסכמות בכל הנוגע לאופי התחנה שיש להקים, לפעולות שיידרשו לשם הקמתה ולאוכלוסיית היעד שהיא תשרת.

### העיכוב בהקמת תחנת שירות לשילוב בתעסוקה בשוק החופשי

1. הדיונים מסוף 2010 ועד ראשית 2012: בתקופה שבה הבט"ל נשא באחריות לקידום תחנת שירות אחת, ניסח הבט"ל מספר מתווים להקמת התחנה. נמצא כי ועדת המעקב אמנם דנה במתווים אלה, אך היא לא הגיעה להסכמות סופיות ביחס אליהם, עקב מחלוקות שהתגלעו בין משרדי הממשלה. המחלוקות נסבו בין היתר על אוכלוסיית היעד של התחנה, ועל אופייה של התחנה, אם כספקית שירותים בלעדית או ככזו המפנה לשירותים חיצוניים (להלן - מרכז הכוון). כאמור לוועדת המעקב ולעומד בראשה לא הייתה סמכות להכריע במחלוקות. אשר על כן, גם בפרק זמן זה לא גובש מתווה סופי להקמתה של תחנת שירות אחת.

2. החלטת הממשלה בעניין מרכזי ההכוון: בראשית שנת 2012 קיבלה הממשלה החלטה העוסקת באופן מפורט בהקמת תחנות שירות, שנקראו שם "מרכזי הכוון" (להלן - החלטת הממשלה בעניין מרכזי ההכוון)<sup>55</sup>. ההחלטה קבעה כי ועדת מכרזים בין-משרדית להקמתם ולהפעלתם של מרכזי הכוון וליווי תעסוקתי לשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, שהוקמה באחריות החשב הכללי במשרד האוצר (להלן - החשכ"ל)<sup>56</sup> (להלן - ועדת המכרזים הבין-משרדית), בהתייעצות עם ועדת המעקב ליישום דוח לרון - תפרסם מרכז להקמת מרכזי הכוון ולהפעלתם; עוד נקבע בהחלטת הממשלה כי המרכז הראשון יחל את פעילותו בינואר 2013, כי מכרזים להקמת שני מרכזים נוספים לפחות יפורסמו בשנים 2013-2014 וכי ההתקשרות עם המפעילים תעשה על ידי הבט"ל<sup>57</sup>.

מהבדיקה עולה כי לאורך תקופת הדיונים בוועדת המכרזים הבין-משרדית ובצוותי המשנה שהקימה לא פסקו המחלוקות בין הגופים השותפים לוועדה. בחלק מהסוגיות הנדונות הגיעו הצדדים לידי הסכמה, ובאחרות הם לא הגיעו להחלטה עד למועד סיום הביקורת.

(א) מאפייני תחנת השירות: ההסכמות שגובשו בוועדת המכרזים הבין-משרדית מעידות על כוונה להקמת תחנת שירות שונה מזו שעליה המליצה ועדת לרון: ועדת לרון דיברה על תחנה שתעניק טיפול שיקומי, ותרכז בתוכה את כלל שירותי הטיפול הנחוצים להשתלבות בעבודה; אולם המודל המתוכנן (שכאמור איננו סופי עדיין) מדבר על מרכז הכוון, שיעניק הכשרות קצרות בלבד ויתמקד בהשמה, ובמקרים רבים יפנה אנשים חזרה לגופים המשקמים (למשל לצורך הכשרות ארוכות או לתעסוקה נתמכת)<sup>58</sup>. גם בנוגע לאוכלוסיית היעד, המודל הנוכחי אינו מכוון לסייע לכל

55 החלטה 4193 מינואר 2012.  
 56 בוועדת המכרזים הבין-משרדית שותפים משרדי האוצר, הכלכלה, הרווחה והבריאות והבט"ל.  
 57 גם הוועדה לשינוי כלכלי-חברתי (ועדת טרכטנברג) המליצה על הקמת מרכזי הכוון וליווי תעסוקתי, אשר יהיו כתובת אחת לאנשים עם מוגבלות המבקשים להשתלב בתעסוקה, ואשר יתכללו את הפעילות הממשלתית הקיימת בתחום. היא המליצה להקצות לנושא סכום כולל של 330 מיליון ש"ח. עיקרי המלצות הוועדה אומצו על ידי הממשלה (החלטה 3756 מאוקטובר 2011).  
 58 תעסוקה נתמכת היא מודל המשלב תעסוקה ושירותים תומכים, המיועד לאנשים אשר זקוקים לתמיכה כדי לעבוד בשוק החופשי, והמאופייין ביחסי עובד-מעביד, ראו פרק "שיעורים נמוכים של שילוב בתעסוקה נתמכת", להלן.

האנשים עם מוגבלות המתאימים לשילוב בתעסוקה בשוק החופשי, אלא רק לאלה מהם שעברו אבחונים רפואיים בבט"ל<sup>59</sup>, ובתנאי שאינם מקבלים קצבת הבטחת הכנסה.

(ב) המחלוקת בדבר העברה נוספת של האחריות להקמת תחנת השירות: בין השנים 2009-2012 קידם משרד האוצר החלטות לפיהן האחריות על הקמת והפעלת תחנת השירות תהיה בידי הבט"ל. כאמור, גם ועדת המעקב החליטה בשנת 2010 שכך יהיה. בתקופה שבין סוף שנת 2010 לאמצע שנת 2013 חזר הבט"ל והדגיש כי הוא הגוף המחזיק בכלל הנתונים על אודות אנשים עם מוגבלות, כי לו סניפים הפרוסים ברחבי הארץ, וכי בשל כך הוא הגוף המתאים להובלת הנושא. עוד ציין הבט"ל - לנוכח דרישתו החוזרת ונשנית של משרד הכלכלה להיות המשרד שיוביל את הקמת התחנה - כי למשרד הכלכלה אין אחריות על טיפול ושיקום אנשים עם מוגבלות ועליו לטפל רק בהיבט המעסיקים.

למרות האמור, באפריל 2013 החליט הבט"ל, בתיאום עם נציגי משרדי האוצר והכלכלה, כי האחריות להקמת תחנת השירות תועבר מהבט"ל אל משרד הכלכלה. מנכ"ל הבט"ל הסביר לצוות הביקורת בספטמבר 2013 את ההחלטה כדלקמן:

"בשלב התכנון הראשוני של הקמת מרכזי ההכוון [התחנות], הכוונה המקורית הייתה שהמוסד לביטוח לאומי יתפעל אותם... עם התקדמות העבודה ולאחר שהתמונה על תפקיד המרכז [התחנה] ואופן פעולתו התבהרה, הגענו למסקנה שהאחראי על פעולתו צריך להיות משרד הכלכלה".

הבט"ל נימק את החלטתו בנימוקים הבאים: (1) מאחר שהתחנה מיועדת להיות גוף משלים לבט"ל ולטפל בכל האנשים עם מוגבלות שהבט"ל אינו מטפל בהם, לבט"ל חשוב להיות מעורב בהיבטים המקצועיים של עבודתה, אך לא דווקא בפיקוח על הפעלתה. (2) אוכלוסיית היעד של התחנה עשויה לכלול גם אנשים שאינם מוגדרים כאוכלוסייה שבטיפול הבט"ל. (3) המטרה המרכזית של התחנה היא השמה, ואילו ההתמחות המרכזית של הבט"ל היא בשיקום מקצועי. (4) למשרד הכלכלה ניסיון קודם בהפעלת מרכזים מסוג זה.

משרד מבקר המדינה מצייין כי מרבית הטעמים המפורטים לעיל היו, לכאורה, ידועים לגורמים השונים עוד בתחילת הדרך. העיכוב שחל בהשגת ההסכמות בין הגופים הביא לבזבוז זמן, ואלמלא כן ייתכן שכבר ניתן היה להתחיל בהפעלת תחנת שירות אחת במשרד הכלכלה.

בתשובתו מנובמבר 2013 מסר משרד האוצר כי ההעברה הנוספת של האחריות להקמת תחנת השירות אינה "מהווה עיכוב של ההליכים וזאת משום שחברי ועדת המכרזים [הבין-משרדית] ובפרט גורמי המקצוע בצוותי המשנה אינם מתחלפים וכל ההחלטות מתקבלות על ידם במשותף". עוד מסר כי משרד הכלכלה יפעל בשיתוף שאר המשרדים הרלוונטיים לשינוי החלטת הממשלה בנושא, כך שהעניין יעוגן באופן פורמאלי.

משרד הרווחה בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר כי "העברת ההפעלה של המרכז [תחנת השירות] מהמוסד לביטוח לאומי למשרד הכלכלה נעשתה בניגוד לעמדת ועדת המעקב והייתה על בסיס של סיכום פנימי בין הביטוח הלאומי שחזר בו מהסכמתו להפעיל את תחנת השירות האחת לבין משרד האוצר. החלטה זו בין השאר תביא להכנסת גורם שיקום נוסף... והתוצאה תהיה ריבוי גדול אף יותר של משרדים העוסקים בשיקום...".

59 ואובחנו כבעלי 20% נכות ומעלה. יצוין שישנם אנשים עם מוגבלות שמסיבות שונות לא עברו אבחון רפואי בבט"ל (למשל, סביר כי אדם שצופה שיאובחנו לו 35% נכות, לא יטרח לעבור את הליך האבחון הרפואי של הבט"ל, בידיעה שלא יהיה זכאי לקצבה).

משרד מבקר המדינה מעיר כי לאור תשובות משרד האוצר ומשרד הרווחה, המעידות על המחלוקת המתמשכת בעניין הקמת תחנת השירות, ראוי כי הגופים המעורבים יקבעו מנגנון יעיל ליישוב המחלוקת. מצב זה מדגיש את הצורך בקיומו של גורם מתכלל בעל סמכות הכרעה במחלוקת.

### **אי-הקמתה של תחנת שירות במשרד הרווחה לאנשים שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק החופשי**

1. ועדת לרון המליצה כאמור להקים גם תחנת שירות אחת, שתהיה כפופה למינהל שיקום שיוקם במשרד הרווחה, ואשר תיועד לאנשים עם מוגבלות שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק החופשי. בהתאם להמלצתה תהליך הטיפול באדם עם מוגבלות יכלול בין השאר עיצוב תכנית טיפול פרטנית, הפעלה של מסגרות שיקום, טיפול בהסרת חסמים לשילוב בעבודה, מציאת מקומות עבודה מתאימים ושילוב בהם, תוך מתן ליווי בהתאם לצורך.

בביקורת עלה כי משרד הרווחה לא הקים את תחנת השירות הזו, וכי מינהל השיקום לא הוקם אף הוא. גם ועדת המעקב לא דנה בהקמת תחנת שירות זו.

משרד הרווחה בתשובתו מנובמבר 2013 ציין כי "במידה ותחודש הפעילות להקמת מינהל אנשים עם מוגבלויות במשרד הרווחה, תתאפשר הקמת תחנת שירות אחת לכל השירותים, עבור כל קבוצות המוגבלויות שהמשרד מטפל בהן".

משרד מבקר המדינה מעיר כי ראוי שמשרד הרווחה יפעל להקים את שני הגופים גם יחד - מינהל לשירותי השיקום ותחנת שירות אחת - בהקדם האפשרי.

2. בשנים 2011-2012 פיתח אגף השיקום במשרד הרווחה מוקדי תעסוקה במחלקות לשירותים חברתיים שברשויות המקומיות, שמטרתם, בין היתר, לאתר ולמייין אנשים עם מוגבלות לשם קבלת שירותי תעסוקה שיענו על טווח רחב של צרכים, ולבצע ראיון מעמיק לאיתור מסוגלותם התעסוקתית ויכולתם להשתלב בתעסוקה. במועד סיום הביקורת קיימים 38 מוקדי תעסוקה המופעלים על ידי העובדים והעובדות הסוציאליים שבמחלקות. יצוין כי מוקדי תעסוקה אלו יכלו להציע לפחות חלק מהשירותים שאמורים להינתן בתחנת שירות אחת של משרד הרווחה.

בתשובתו מנובמבר 2013 ציין משרד הרווחה: "נכון להיום קיים מספר רב של שירותי תעסוקה מוגנת... הקמת מוקדי תעסוקה במחלקות הרווחה אפשרו מעקב וקבלת שירות מקצועי לאנשים הפונים למחלקות הרווחה".

על אף האמור, מתשובות עיריות ירושלים ולוד למשרד מבקר המדינה מנובמבר ומדצמבר 2013 בהתאמה, עולה כי תקצוב בלתי סדיר של משרד הרווחה למוקדי התעסוקה מקשה על פעילותם השוטפת, ובפועל בשנת 2013 רוב פעילותם נעצרה בערים אלו.

לדעת משרד מבקר המדינה על משרד הרווחה לפעול להקמת תחנת שירות לאנשים שאינם מתאימים לתעסוקה בשוק החופשי כפי שהומלץ בוועדת לרון, כדי שהטיפול בהם לא יזנח, בפרט לאור העובדה כי מרכזי ההכוון המתוכננים מיועדים רק לאנשים עם מוגבלות המתאימים לתעסוקה בשוק החופשי.



משרד מבקר המדינה מעיר כי יש לראות בחומרה את חוסר היכולת לממש את המלצתה של ועדת לרון להפעיל את משרדי הממשלה באופן משולב באמצעות תחנת שירות אחת - למרות הסכמת רוב הגופים המעורבים בעניין בדבר חשיבות הקמתה. במועד סיום הביקורת, שמונה שנים לאחר שאומצו המלצות ועדת לרון, טרם הסתיים אפילו הליך הניסוח של טיוטת המכרז להקמת תחנת שירות לשילוב בתעסוקה בשוק החופשי, שעליה המליצה הוועדה, וממילא המשרדים לא עמדו ביעדים שהציבה החלטת הממשלה להקמת מרכז ההכוון הראשון. במשך השנים, לאחר שבזכו משאבים על מחלוקות בין-ארגוניות, נותרו רבות ממחלוקות אלה ללא הכרעה; האחריות על הקמת תחנת השירות "נדדה" בין משרדי הממשלה והבט"ל; ואילו לגבי תחנת השירות שאמורה הייתה לקום במשרד הרווחה כמעט לא נעשה דבר. יתר על כן, בהתאם למודל המתוכנן, תחנת השירות לא תספק מענה לרבים מהאנשים עם מוגבלות הזקוקים לכך.

## הגדרות שונות של אנשים עם מוגבלות

אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות היא רבגונית; היא כוללת מגוון רחב של אנשים בכל טווח הגילאים, שלהם לקויות שונות בדרגות חומרה ומורכבות שונות, ולעתים תכופות גם כפל לקויות. בהתאם לכך ריכוז וייעול הטיפול באוכלוסייה זו מחייב הגדרה תפעולית של מיהו "אדם עם מוגבלות"; כך שבידי מקבלי ההחלטות תוצג תמונת מצב מדויקת ככל שניתן לגבי מספר האנשים עם מוגבלות, מאפייניהם (לפי משתנים כגון גיל, סוג מוגבלות, רמת תפקוד, מקום מגורים, השכלה ועוד) וצורכיהם. נתונים אלו יכולים לשמש בהמשך כמצע לגיבוש תכנית עבודה לאומית לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בחברה בכלל ובתעסוקה בפרט<sup>60</sup>.

בביקורת עלה כי בפועל לכל אחד מהגופים הגדרה תפעולית משלו לגבי מיהו אדם עם מוגבלות, ובהתאם - לאוכלוסיית היעד אשר לה הוא מקצה ממשאביו. הבט"ל מגדיר אנשים עם מוגבלות בהסתמך על האבחונים שמבצעות ועדותיו הרפואיות, ומשרד הרווחה מאמץ הגדרה זו. נכון למועד סיום הביקורת, על פי ההגדרה הזו של הבט"ל יש כ-460,000 אנשים עם מוגבלות בגילאי עבודה. גם לנש"ם הגדרה משלה, המבוססת בין היתר על הגדרות הבט"ל<sup>61</sup>.

מנגד הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (להלן - הלמ"ס) עורכת סקרים חברתיים, שבהם נשאלים הנסקרים בין היתר האם הם סובלים ממוגבלות ומהי מידת הפרעתה לתפקודיהם היומיומיים. נציבות השוויון מתבססת על סקרים אלו לצורך ניתוחים סטטיסטיים, וכמוה גם המטה לשילוב,

60 ראו פרק "היעדרם של גורם מתכלל ושל תכנית לאומית", לעיל. עוד יצוין כי ביוני 1999 הגישה ועדה ליישום פרק התעסוקה בחוק השוויון את המלצותיה למנכ"ל משרד העבודה והרווחה (כשמו אז) (להלן - הוועדה ליישום פרק התעסוקה), במסגרתן קבעה כי יש צורך בתיחום ובהגדרה אופרטיבית ומדודה של המונח 'אדם עם מוגבלות', ואף הציעה הגדרה מעין זו (ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 2002), עמ' 176-177).

61 ראו בפרק "היעדר ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות הציבורי", להלן.

העורך עיבודים מיוחדים לנתוני הלמ"ס - על פי הגדרתו<sup>62</sup>, אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות בגיל העבודה כוללת כ-750,000 אנשים נכון לשנת 2011.

יצוין כי הנתונים שנצברו בלמ"ס אינם מהווים תשתית מוסכמת לקבלת החלטות, תכנון וגיבוש מדיניות, ומשרד הרווחה והבט"ל אינם עושים בהם שימוש לשם כך. עוד נמצא כי בדיונים בין-משרדיים קיים לעתים בלבול מושגי, כאשר כל גורם מתייחס להגדרות שהוא אימץ. לדוגמה, בהליכים להקמת תחנת שירות אחת הציגו הבט"ל ומשרד הכלכלה, כל אחד מהם בנפרד את נתוניו, כדי שהם יהוו את הבסיס לתכנון התחנה.

לדעת משרד מבקר המדינה, על מנת שהגופים הנדונים יוכלו לעבוד באופן מתואם, ראוי כי הם יקבעו הגדרות מוסכמות ואחידות, ככל שניתן, אשר ישמשו בין היתר בדיונים בין-משרדיים ולצורכי קביעת מדיניות.

### חוסר מיקוד באוכלוסיות בעלות פוטנציאל גבוה להשתלבות בעבודה

אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות היא אוכלוסייה מגוונת ביותר, בקרבה קיימות תתי-קבוצות אשר להן סיכויים גבוהים יותר להפיק תועלת מפעולות שיקום תעסוקתי ולהשתלב בעבודה. ממחקרים של הבט"ל עולה כי אנשים מהקבוצות הבאות יהיו בעלי פוטנציאל גבוה יותר להשתלבות בעבודה: צעירים; כאלו שנקבעו להם דרגות נכות נמוכות יחסית; בעלי עבר תעסוקתי; אנשים שחלף זמן קצר יחסית מאז שאובחנו להם אחוזי נכות בבט"ל. ועדת המעקב ליישום דוח לרון הדגישה את החשיבות של מיקוד מאמצי השיקום בקבוצות שניתן להשיג בהן תוצאות, ובקבוצות הצעירים בפרט.

ניתוח הקבצים שהתקבלו במשרד מבקר המדינה מצביע על למעלה מ-79,000 אנשים עם מוגבלות בעלי כשירות רפואית לשיקום כלשהו, שעל פי העקרונות שהוצגו לעיל יש להם פוטנציאל שיקומי גבוה, ואפשר היה לרכז בהם את מאמצי השיקום. אולם בפועל שיעור גבוה מהם (מעל 76%) לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי מגורם כלשהו (יובהר כי לא כולם מתאימים או זקוקים לשיקום)<sup>63</sup>.

1. אי-התמקדות באנשים שחלף זמן קצר יחסית מאז שאובחנו להם אחוזי נכות ובצעירים: ממחקר של הבט"ל עולה כי למשך השנות במערכת הקצבאות השפעה שלילית על הסיכוי של אדם להפסיק לקבל קצבה, כך שכל שנה נוספת שבה משולמת לאדם קצבה מקטינה את סיכויו לצאת ממערכת הקצבאות ב-4%<sup>64</sup>. כאמור גם לצעירים פוטנציאל גבוה יותר להשתלב בתעסוקה מאשר למבוגרים.

62 המטה לשילוב כולל בנתוניו רק את מי שיש לו בעיה הנמשכת שישה חודשים או יותר והמפריעה או מפריעה מאוד לתפקוד היומיומי.  
63 להסבר על הגדרת הקבוצה שהיא בעלת כשירות רפואית לשיקום תעסוקתי ועל שיעור מתן שירותי שיקום, ראו בפרק "שיעור גבוה של אנשים עם מוגבלות שלא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי", לעיל.  
64 אופיר פינטו, מינהל המחקר והתכנון, המוסד לביטוח לאומי, ההסתברות להצטרף אל מערכת קצבת הנכות ולצאת ממנה, ינואר 2013, עמ' 20.

מנתוני קובץ אגף השיקום במשרד הרווחה עולה כי בחמש השנים האחרונות<sup>65</sup> הוא נתן שירותי שיקום תעסוקתי לכ-7,600 אנשים. נמצא כי השיקום ניתן בהיקפים דומים לכל קבוצות הגיל. עוד נמצא כי לכ-68% מקרב קבוצה זו אובחנו אחוזי הנכות לפני עשור או יותר, לעומת כ-10% בלבד שאובחנו במהלך חמש השנים האחרונות; לשון אחר, מרבית מקבלי השיקום שוהים זמן ארוך במערכת הקצבאות.

מנגד, מנתוני הבט"ל עולה כי באגף השיקום כבט"ל ניכרת בחמש השנים האחרונות פעילות שיקום ענפה בקבוצת הצעירים (כמחצית מהאנשים שהחלו שיקום בתקופה זו הם בני 18-29) ובמי שאובחנו בעשור האחרון, בין היתר במסגרת איתור יזום שמבצע אגף השיקום החל משלהי שנת 2012 בקרב מצטרפים חדשים לקצבת נכות.

משרד הרווחה, בתשובתו מנובמבר 2013, ציין כי בשנה האחרונה הוא "פיתח כלים להערכת מסוגלות תעסוקתית ושיקום תעסוקתי היכולים להעריך פוטנציאל להשתלבות בעבודה. דבר זה יאפשר בשלב הבא, התמקדות באוכלוסיות בעלות פוטנציאל גבוה להשתלבות בעבודה".

2. אי-התמקדות בבעלי עבר תעסוקתי: ניסיון התעסוקה שצבר אדם לפני קבלת הקצבה משפיע לחיוב על סיכויו להשתלב חזרה בתעסוקה<sup>66</sup>.

בביקורת לא נמצא כי אגף השיקום בבט"ל מתמקד במי שיש לו עבר תעסוקתי, אף על פי שכאמור זהו קריטריון המופיע במחקרים של הבט"ל עצמו כגורם המשפיע על הפוטנציאל להשתלבות בעבודה. כך, למרות שבקרב כ-8,000 נפגעי עבודה מקבלי קצבה שאובחנו במהלך חמש השנים האחרונות ושהם כשירים רפואית לשיקום תעסוקתי בבט"ל<sup>67</sup> (קבוצה בעלת פוטנציאל שיקום גבוה על פניו), כ-43% אינם עובדים - רק כ-9% קיבלו שירותי שיקום באגף השיקום של בט"ל.

3. אי-התמקדות בבעלי דרגות נכות נמוכות: מחקר של מכון ברוקדייל והבט"ל הצביע על כך ששיעור ניכר מקרב האנשים עם דרגות נכות נמוכות אינם עובדים<sup>68</sup>. לאור זאת ניתן היה לצפות שגם לאנשים אלה יינתן מענה שיקומי בהתאם למוגבלותם.

נמצא כי מי שדרגת נכותם 10%-39% זכאים לשירותי שיקום מאגף השיקום של הבט"ל בלבד, אך זכאותם זו תלויה בעמידתם בקריטריונים שונים, ובכללם הדרישה שהאדם יהיה מתאים לתעסוקה בשוק החופשי בשכר מינימום לפחות.

יוצא שמרבית האנשים שדרגת נכותם היא עד 40% אינם זכאים לשירותי שיקום תעסוקתי. חברי קבוצה זו (המונה לפחות 145,000 איש<sup>69</sup>) זכאים לעתים לקצבת הבטחת הכנסה<sup>70</sup>, או שהם יכולים ליהנות בעקיפין מתמריצים שונים שמציע משרד הכלכלה למעסיקהם, אך אין להם מענה בתחום השיקום התעסוקתי.

65 מראשית שנת 2008 ועד מחצית שנת 2013.  
 66 ההסתברות להצטרף אל מערכת קצבת הנכות ולצאת ממנה, ראו הערת שוליים 64 לעיל, עמ' 3.  
 67 שגילם נמוך מ-60 והם בעלי 20% נכות לפחות.  
 68 בעלי מוגבלות בגיל העבודה בישראל, ראו הערת שוליים 24 לעיל, עמ' xiii.  
 69 אנשים בני 60 ומטה עם 10%-39% נכות, הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו. כאמור, ייתכן שחלקם אינו מתאים או אינו זקוק לשיקום תעסוקתי.  
 70 כ-16.5% ממי שתביעתם לקצבת נכות מביטוח לאומי נדחתה, מקבלים קצבת הבטחת הכנסה.



## מיעוט בני נוער המשתתפים בתכניות מעבר

נכון ליוני 2013 לומדים בישראל מתוקף חוק חינוך מיוחד, התשמ"ח-1988 (להלן - חוק חנ"מ), כ-67,000 תלמידים עם מוגבלות, מהם כ-10,000 בני נוער בשכבות י"ב-י"ג. לצעירים אלה, עם סיום לימודיהם, פוטנציאל גבוה יותר להשתלב בעולם התעסוקה מאשר לאנשים עם מוגבלות המקבלים קצבת נכות במשך שנים רבות. רבים מצעירים אלו אינם מועסקים לאחר סיום לימודיהם, וכתוצאה מכך חלקם סובלים מבידוד חברתי, מדימוי עצמי נמוך, ממצוקה רגשית וממצב כלכלי קשה.

אחד החסמים המרכזיים להשתלבותם בתעסוקה של אנשים עם מוגבלות ובפרט של הצעירים מביניהם הוא מידת ההשכלה ומידת מיומנות הביצוע שלהם. מענה מרכזי שאמור לסייע לצעירים עם מוגבלות לצלוח את המעבר מתקופת בית הספר לתקופה שלאחריה, הוא תכנית מעבר (להלן - תכנית מעבר).

ועדת לרון עמדה על חשיבות הנושא והמליצה לעודד פיתוח תכניות שיחזקו את עצמאותם של תלמידים עם מוגבלות ואת שילובם בקהילה, ובכלל זה יאפשרו לשלבם במסגרות תעסוקה. גם הממשלה, בהחלטתה מינואר 2012<sup>71</sup>, התייחסה לנושא תכניות מעבר וציינה כי היא רושמת את הודעתו של שר הרווחה, כי ככוונתו להפעיל בתיאום עם משרד החינוך ומשרד האוצר תכנית מעבר המיועדת להכנת בני נוער עם מוגבלות למעבר מבית הספר לעולם העבודה.

שני משרדים עיקריים עוסקים בתכניות מעבר - משרד הרווחה, בעיקר באמצעות אגף השיקום במשרד, ומשרד החינוך באמצעות האגף לחינוך מיוחד (להלן - אגף חנ"מ)<sup>72</sup>. אוכלוסיית היעד של תכניות מעבר היא נערים ונערות בני 16-18 עם מוגבלויות פיזיות, חושיות ולקויות למידה מורכבות עם הנמכה קוגניטיבית, הלומדים בבתי ספר רגילים במסגרת שילוב או במסגרת כיתות חנ"מ, וכן בני נוער בגיל 16-21 הלומדים בבתי ספר לחינוך מיוחד.

1. תכניות מעבר כוללות שלושה רכיבים מרכזיים: (א) פיתוח זהות אישית והכוונה עצמית לצעירים עם מוגבלות, שבתום התכנית יאפשרו להם בחירה בעיסוק משמעותי לחיים והשתלבות בו; (ב) גיבוש ידע עיוני על עולם העבודה; (ג) הזדמנות להתנסות בעבודה - התנסות מעשית במסגרות תעסוקתיות שונות. שני הרכיבים הראשונים בתכנית המעבר הם באחריותו ובטיפולו של משרד החינוך, ואילו הרכיב השלישי, ההתנסות המעשית - אפשר שיינתן במסגרת אגף חנ"מ במשרד החינוך או במסגרת שיתוף פעולה של אגף חנ"מ ומשרד הרווחה. ההתנסות המעשית כוללת התנסויות במסגרות שונות - תעסוקה נתמכת, תעסוקה מוגנת ואף תעסוקה בשוק החופשי. במהלך השנה האחרונה לתכנית אמורים כל נער ונערה להשתלב במסגרת הבאה בחייהם לפי בחירתם: שירות צבאי, שירות לאומי, לימודים על-תיכוניים/אקדמיים, תעסוקה בשוק החופשי או מסגרת תעסוקתית אחרת הולמת.

יודגש כי לתכניות מעבר מספר יתרונות, שהמרכזי מביניהם נעוץ בקשר שבין משרד הרווחה למשרד החינוך; התלמידים שמשולבים בהתנסות מעשית במסגרת משרד הרווחה מוכרים לו, ועל כן בהגיעם לגיל 21 (או 18), עם יציאתם מחסות אגף חנ"מ, הם עוברים לטיפול משרד הרווחה וכך סיכוייהם לקבל שירותי שיקום תעסוקתי, אם יזדקקו לכך, גדלים. יודגש כי הגדלת מספר התלמידים המשתתפים בתכניות מעבר בשיתוף משרד הרווחה, יאפשר למשרד הרווחה כגוף קולט להכיר את התלמידים ולעקוב אחר השתלבותם בתעסוקה ואחר מידת ההתמדה בה לאחר סיום לימודיהם.

71 החלטה 4193.

72 אגף חנ"מ מספק מתוקף חוק חנ"מ שירותים הנדרשים לתלמידים עם מוגבלות בני 3-21, והמאובחנים כבעלי לקויות למידה, בעיות תקשורת, לקויות חושיות ולקויות מורכבות אחרות. באגף חנ"מ כלולים בתי ספר לחינוך מיוחד, כיתות חינוך מיוחד בבתי ספר רגילים וכן ילדים בתכניות השילוב, המשולבים בכיתה רגילה בבית ספר רגיל וזכאים לתוספת של הוראה וכן לשירותים מיוחדים.

מהביקורת עולה כי על אף שבכל המסגרות של החינוך המיוחד בשכבות י"ב-י"ב לומדים כ-10,000 תלמידים, המהווים פוטנציאל להשתתפות בתכניות מעבר, רק כ-7% מהם משתתפים בתכניות אלו.

2. עמדת משרד הרווחה היא שתכניות מעבר הן נושא שיש לאמצו כפרויקט לאומי, וכי יש להפוך אותן לתכנית לאומית, אשר תהווה חלק מזכויותיהם של בני הנוער כהכנה לקראת בגרות. כך ניתן יהיה, בין היתר, לשנות את תמונת המצב העגומה של מאות אלפי אנשים עם מוגבלות החיים מקצבת נכות ללא תעסוקה, על ידי הנעתם להשתלבות יצרנית בחברה ובעבודה החל מגיל צעיר.

אפשר היה לצפות כי הפעלת תכנית המעבר תלווה בתכנית מפורטת ומגובה תקציבית, שמטרתה מיצוי מלא של פוטנציאל המשתתפים גם אם במהלך של מספר שנים. נכון לשנת 2012, 0.2% מתקציב אגף השיקום שבמשרד הרווחה - 300,000 ש"ח - יועד לתכניות מעבר.

משרד הרווחה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, חזר על עמדתו כי יש להפוך את תכניות המעבר לתכנית לאומית, וציין כי "תכניות מעבר הינן אחד מהכלים החשובים ביותר להכנת בני נוער להשתלבות עתידית בעולם העבודה".

לדעת משרד מבקר המדינה, לאור ההסכמה בקרב אנשי המקצוע בדבר יתרונותיהן של תכניות המעבר, ובשל עצם היותן מקדם הצלחה בכל הנוגע לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ראוי שמשרד הרווחה יפעל כדי להעלות ככל הניתן את שיעור ההשתתפות בהן. ראוי על כן כי תאומץ עמדתו של משרד הרווחה כך שתוכניות המעבר יהיו חלק מזכויותיהם של בני נוער עם מוגבלות כהכנה לקראת הבגרות וההשתלבות בתעסוקה.

## שיעורים נמוכים של שילוב בתעסוקה נתמכת

ועדת המעקב ליישום דוח לרון החליטה בראשית דרכה להתמקד בשני נושאים עיקריים מתוך הדוח - קידומו של תיקון החקיקה לחוק הבט"ל, שיעודד מקבלי קצבת נכות כללית להשתלב בתעסוקה (התיקון יושם בהמשך בחוק לרון), והגדלת שיעור השילוב של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה נתמכת.<sup>73</sup>

קיימים שלושה סוגי תעסוקה לאנשים עם מוגבלות: 1. תעסוקה עצמאית בשוק החופשי; 2. תעסוקה נתמכת - מודל המשלב תעסוקה ושירותים תומכים, והמיועד לאנשים עם מוגבלות אשר זקוקים לתמיכה כדי לעבוד בשוק החופשי, ובכלל זה להכשרה לקראת שילוב בעבודה, לרכישת מיומנויות בעבודה ולתמיכה וליווי לאורך זמן לאחר ההשמה במקום העבודה. תעסוקה זו מאופיינת ביחסי עובד-מעביד ולעתים בתשלום שכר מינימום מותאם<sup>74</sup>; 3. תעסוקה מוגנת - מיועדת

73 בשני נושאים אלה התמקדה עתירה לבג"ץ: בג"ץ 10750/06 גרואר נ' המוסד לביטוח לאומי (פורסם במאגר ממוחשב, 24.1.08).

74 שכר עבודה המותאם ליכולת עבודתו של אדם עם מוגבלות (נמוך משכר המינימום), על פי אבחונים שעורך המטה לשילוב על פי חוק; ראו פירוט בנושא בפרק "תמרוץ מעסיקים בשוק הפרטי", להלן.

לאנשים עם מוגבלות אשר בשל מוגבלותם ומיומנותיהם התעסוקתיות הנמוכות אינם מסוגלים להשתלב בתעסוקה נתמכת או בתעסוקה עצמאית. מדובר בהעסקה במפעלים שמספקים קווי יצור של מוצרים שונים, או בענפי שירות ברמות תפעול שונות התואמות את יכולותיהם של המועסקים בהם (להלן - מפעלים מוגנים). לאלו ניתן תגמול כספי בהתאם לפעילותם התעסוקתית ותפוקות עבודתם (להלן - גב"ע<sup>75</sup>), שעליו מוסיף משרד הרווחה לעתים סובסידיות משלו. בתעסוקה מוגנת לא מתקיימים יחסי עובד-מעביד.

על פי עמדת משרד הרווחה, ההשמה בתעסוקה נתמכת מהווה חלופה מועדפת לתעסוקה מוגנת, והינה חלק מהרצף התעסוקתי שבו פועל המשרד לנייד אנשים עם מוגבלות. ועדת לרון התייחסה לנושא זה, וציינה כי "ההערכה היא שלפחות 40% מן המועסקים בתעסוקה מוגנת יכולים להשתלב בתעסוקה נתמכת".

1. גם ממשלת ישראל הכירה בחשיבות הנושא, ובינואר 2012 החליטה<sup>76</sup> להנחות בין היתר את מנכ"ל משרד הרווחה, לבצע במהלך אותה שנה את הפעולות הנדרשות לצורך הבטחת רצף תעסוקתי למעבר מתעסוקה מוגנת לתעסוקה נתמכת, לרבות בניית תכנית מוסדרת, הכוללת מסלול המיועד לשיקום עובדים לצורך מעבר מתעסוקה מוגנת לתעסוקה נתמכת.

**הבדיקה העלתה כי משרד הרווחה לא יישם את החלטת הממשלה, וממילא לא הכין תכנית מוסדרת שעניינה מעבר מתעסוקה מוגנת לנתמכת, כפי שנדרש.**

2. ועדת לרון, בהתייחסה לנושא זה, המליצה כי תגובש תכנית מפורטת לקליטת אנשים עם מוגבלות בתעסוקה נתמכת, ובכלל זה לקליטה של 2,500 אנשים עם מוגבלות במסלול של תעסוקה נתמכת באגף השיקום במשרד הרווחה בפרק זמן של חמש שנים. יצוין כי ישנם לפחות 77,000 איש שעשויים להתאים לשיקום כלשהו באגף השיקום במשרד הרווחה, ולפחות חלק מקבוצה זו עשוי להתאים לתעסוקה נתמכת.

**בפועל, מתוך 2,500 אנשים שהיו צריכים להיקלט במסלול של תעסוקה נתמכת באגף השיקום במשרד הרווחה, בהתאם להמלצות ועדת לרון, רק 58% (כ-1,450 אנשים) קיבלו במסגרתו שירותים של תעסוקה נתמכת במהלך חמש השנים האחרונות.**

3. משרד הרווחה רואה בתעסוקה נתמכת כלי בעל חשיבות מכרעת לסיוע בהשתתפותם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. על פי הוראות התקנון לעבודה סוציאלית (להלן - תע"ס), על המסגרות לתעסוקה מוגנת להוות, עד כמה שאפשר, מקום תעסוקה זמני מתוך מגמה להכין אדם לתעסוקה בשוק החופשי<sup>77</sup>.

מניתוח הקבצים עולה כי יש כ-7,000 אנשים הנמצאים במסגרות מוגנות השייכות לאגף שיקום שבמשרד הרווחה. בתכניות העבודה של משרד הרווחה לשנים 2009-2012, הוא קבע יעדים בנוגע להעברתם של אנשים עם מוגבלות פיזית<sup>78</sup> ממסגרות תעסוקה מוגנת למסגרות תעסוקה נתמכת (100, 250, 300 ו-300 אנשים בהתאמה). כלומר היעד שקבע משרד הרווחה לאותן ארבע שנים היה 950 אנשים שיקודמו לתעסוקה נתמכת.

75 גמול בעבור עבודה; ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 45 (1995), עמ' 412-415.

76 החלטה 4193.

77 הוראת תע"ס 5.18, סעיף 1.2; ראו גם מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 180.

78 אוכלוסייה המטופלת על ידי אגף השיקום שבמשרד הרווחה.

על אף האמור לעיל, נמצא כי החל משנת 2008 ועד למועד סיום הביקורת רק 370 אנשים עברו מתעסוקה מוגנת לתעסוקה נתמכת.

יוצא אפוא כי למרות החשיבות שראו ממשלת ישראל וועדת לרון בקידום אנשים עם מוגבלות על פני רצף התעסוקה, ובפרט בשילובם בתעסוקה נתמכת, הרי שבפועל משרד הרווחה פעל באופן מצומצם בנושא זה.

משרד הרווחה, בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013, ציין כי הוא "פיתח רפורמה לניוד אנשים ממפעלים מוגנים לשוק העבודה הפתוח... אך לא ניתן ליישם תכנית זו בהיעדר לכך תקציב". כך גם לגבי שירותים נוספים שפיתח משרד הרווחה בהקשר זה, אשר "בהיעדר תקציבים [השירותים] בלתי ניתנים ליישום", ובכלל זה נמסר כי היעדר תקציב הוא שמנע את הרחבת השירות של תעסוקה נתמכת לאנשים רבים נוספים.

לדעת משרד מבקר המדינה, מן הראוי היה שמשרד הרווחה יגבה תקציבית את היעדים הכמותיים שקבע לניוד מתעסוקה מוגנת לתעסוקה נתמכת. לו היה קם גורם מתכלל לפעילות הגופים בתחום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ייתכן כי היה ביכולתו להסדיר את תקצוב הנושא - שכן כאמור כבר כיום מושקעים תקציבים ניכרים בתחום בכללותו (כ-550 מיליון ש"ח בשנה, ראו לעיל) - על פי סדרי עדיפויות שיקבע.

## כפילויות בעבודת הגופים

גופים רבים מופקדים על הטיפול בשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, והללו פועלים לעתים בחוסר תיאום מתמשך. להלן פירוט.

### אי-מיצוי זכויות, כפילות באבחונים והיעדרו של נוהל העברת מידע

בעבודת הגופים השונים העוסקים בשילובם בעבודה של אנשים עם מוגבלות קיימות כמה נקודות השקה. אחת הבולטות שבהן היא זו הממוקמת בין עבודת אגף השיקום בבט"ל לבין אגף השיקום שבמשרד הרווחה. בט"ל כאמור מטפל בשיקום התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות המתאימים להשתלב בתעסוקה בשוק החופשי ללא ליווי מתמשך. אגף השיקום שבמשרד הרווחה, לעומת זאת, מטפל באנשים עם מוגבלות שמיצו את זכויותיהם לשיקום בבט"ל, ובפרט במי שמתאים לתעסוקה נתמכת ולתעסוקה מוגנת. העברה ושיתוף של מידע ביניהם יכולה הייתה למנוע מאותו אדם עם מוגבלות לעבור מחדש הליכי זכאות עם פנייתו לגוף השני, על ידי העברה של הנתונים שנאספו בגוף הראשון שבו טופל (בכפוף להסכמתו). נכון הדבר גם לגבי הכפילות של הליכי האבחון התעסוקתי שאדם עם מוגבלות נאלץ לעבור לעתים - באגף השיקום שבבט"ל כמו גם באגף השיקום שבמשרד הרווחה.

הבדיקה העלתה כי קשרי העבודה שבין אגף השיקום שבמשרד הרווחה לבין אגף השיקום שבבט"ל אינם מוסדרים. כך נוצר מצב שבו אדם הפונה לאגף השיקום בבט"ל ונקבע לגביו כי אינו מתאים לשיקום תעסוקתי שם, המידע בעניינו לרוב לא יעבור לאגף השיקום שבמשרד הרווחה - גם אם הוא עשוי להתאים לשיקום התעסוקתי של משרד זה. נציגי משרד הרווחה הכירו בעובדה שנקודת ההשקה דלעיל היא נקודה קריטית, שבה הולכים לאיבוד הרבה מאוד אנשים.

הבדיקה העלתה כי על אף שנציגי שני הגופים ניסו בשנים 2011-2012 לקבוע, בין היתר, נוהל להעברת פניות בין הגופים של מי שמצו זכויותיהם בגוף אחד ויכולים להתאים לשיקום התעסוקתי של הגוף השני - הרי שלמועד סיום הביקורת נוהל כזה טרם גובש.

משרד הרווחה השיב בנובמבר 2013 כי שני הגופים עומדים להשלים בימים אלה נוהל משותף לעיגון הפניית משתקמים בין שני המשרדים. בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר הבט"ל כי הנוהל נכתב, אך אינו ישים שכן למשרד הרווחה אין תקציב מספיק כדי לתת מענה לאנשים המופנים אליו, ועל כן לפי הבט"ל "אין משמעות להפצת נוהל שאינו בר יישום ושיצור רק תסכול וכעס".

משרד מבקר המדינה מעיר כי גם אם קיימות מגבלות תקציביות, יש לפעול בהקדם להכנתו של נוהל המסדיר את שיתוף הפעולה בין שני הגופים, בדגש על נקודות ההשקה שביניהם, ולעשות ככל שניתן על מנת ליישמו. יוער עוד כי תשובות משרד הרווחה והבט"ל מדגישות ביתר שאת את הצורך בגורם מתכלל לפעולת הגופים.

### כפל שיקום

תיאום בין גופים משקמים אמור לייעל את הטיפול ולמנוע בזבוז משאבים, ובכלל זה למנוע מצבים של כפל שיקום.

מניתוח קובצי הנתונים שאסף משרד מבקר המדינה עולה כי בחמש השנים האחרונות כ-600 אנשים לפחות קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי אצל יותר מגוף אחד מקרב הגופים המשקמים (בט"ל, משרד הרווחה, משרד הבריאות). בחלק מהמקרים אנשים היו רשומים כמי שקיבלו שירותי שיקום תעסוקתי בכמה גופים בו-זמנית, ובמקרים אחרים רצף הטיפולים שאדם קיבל אינו מתיישב בהכרח עם היגיון טיפולי.

יודגש כי אפשר שיהיה צורך ביותר מטיפול אחד, אולם במצב שבו גוף אחד אינו יודע על שירותי שיקום שהעניק גוף אחר, ונוכח מיעוט האנשים שקיבלו שיקום תעסוקתי כלשהו, עולה חשש לחוסר תיאום בין הגופים. אילו היו הגופים השונים פועלים במתואם, אפשר היה לרוב לתכנן מלכתחילה באופן יעיל את הטיפול המתאים ביותר לאדם עם מוגבלות.

### היעדרה של שפת עבודה משותפת

שיקום התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות, הוא עולם תוכן שלם, עם ריבוי של תתי-תחומים, התמחויות והגדרות מקצועיות שונות. תיאום בין עבודת הגופים מחייב, בראש ובראשונה, יצירת שפת עבודה משותפת, שתכלול בין היתר הגדרות עבודה מקצועיות המוסכמות על כלל גורמי

המקצוע ומוכנות על ידם. ללא הגדרות אלו יתקשו הגופים דנן לתכנן תכניות עבודה משותפות ולהסכים על תחומי אחריותם. יודגש כי הגדרות שונות למצבו של אדם עם מוגבלות עלולות להוביל לאי-בהירות לגבי מצבו ולגרום לשוני בטיפול שיימצא כי הוא זכאי לו, עד כדי חשש כי הטיפול שיקבל יהיה חלקי<sup>79</sup>.

החשיבות ביצירתה של שפה מקצועית משותפת עלתה גם בדיוני ועדת המעקב ואף בדיונים פנימיים של משרד הרווחה בשנים 2010-2011, שבהם צויין כי יש לקבוע מילון מושגים מוסכם. בשנת 2012 יצא משרד הרווחה בקול קורא לאיתור איש מקצוע להכנת מילון מושגים משותף ומוסכם על כל המשרדים הרלוונטיים.

**הבדיקה העלתה כי למועד סיום הביקורת טרם גובשה שפת עבודה משותפת לכלל הגופים העוסקים בתחום.**

בתשובתו מנובמבר 2013 ציין משרד הרווחה שהוא "עומד בפני סיום הכנת מסמך של מילון מושגים אחיד".

### כפילות בפעולות מול מעסיקים בשוק הפרטי

המטה לשילוב במשרד הכלכלה מופקד על פעולה מול מעסיקים לשם קידום העסקתם של אנשים עם מוגבלות<sup>80</sup>. המטה עושה זאת באמצעות הפעלתם של כלים שונים לתמרוץ ותמיכה, ובהם מרכזי תמיכה וליווי למעסיקים (להלן - מרכזי מעסיקים), אשר עוסקים בהתאמת משרות לאנשים עם מוגבלות ובאיושן מצד אחד, ומצד שני - במיצוי זכויות המעסיקים מול משרד הכלכלה - דבר שנעשה באמצעות סיוע המוגש להם במילוי טפסים, לשם קבלת התמריצים שמציע המטה.

בביקורת עלה כי הבט"ל פועל ישירות ובאופן עצמאי מול מעסיקים בשוק הפרטי, באופן המעלה חשש לכפילות ולחוסר תיאום. נמצא למשל כי באתר האינטרנט שלו, פונה הבט"ל למעסיקים בהסבר על אודות היתרונות שבהעסקת אנשים עם מוגבלות, ומעודד מעסיקים להעביר אליו ישירות הצעות עבודה לשם מציאת מועמדים. הבט"ל אינו מפנה את המעסיקים בדף זה למטה השילוב או לתמריצים שהוא מציע. גם במכרז שהוציא אגף השיקום בבט"ל לארגוני השמה וליווי במאי 2013, נקבע כי חובות הארגונים בשלב הליווי והמעקב כוללות פגישות תקופתיות עם המעסיק וכן סיוע למעסיק במיצוי זכויותיו מול משרד הכלכלה.

הבט"ל מסר למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 כי "מאחר ואנו נדרשים לתת שירותי השמה לאנשים, נאלצנו לפתח אותם בעצמנו בהיעדר מענה ממשלתי הולם אחר. במידה ויהיה גוף שייתן את שירות ההשמה הנדרש במגוון עבודות ועיסוקים נשמח להפסיק ולקנות שירותי השמה בעצמנו".

79 למשל אדם שאובחן כבעל 83 נקודות IQ יוגדר על ידי משרד הרווחה כאדם עם הנמכה קוגניטיבית, הזכאי לטיפול באגף השיקום במשרד (ולא באגף מש"ה), ואילו אותו אדם יוגדר כאדם עם פיגור קל בבט"ל ובמשרד החינוך.

80 ראו פרק "תמרוץ מעסיקים בשוק הפרטי", להלן.

לדעת משרד מבקר המדינה תשובה זו של בט"ל מרגישה את הצורך בקביעתו של גורם מתכלל. בכל מקרה, על מנת למנוע בזבוז משאבים הנובע מכפילות הפעולות של מרכזי המעסיקים ושל הבט"ל, ועד להקמת גורם מתכלל - על גופים אלה לבחון דרכי שיתוף פעולה בעבודתם מול מעסיקים בשוק הפרטי.



בהיעדרו של גורם מתכלל, שירותי השיקום לאנשים עם מוגבלות והפעילות הממשלתית לעידוד מעסיקים מאופיינים בחוסר תיאום עד כדי כפילות ואף עד כדי בזבוז משאבים, תוך פגיעה באפקטיביות שלהם. יש לפעול בהקדם לתיקון מצב זה.

### מעקב חסר אחר המושמים בתעסוקה

גורמי השיקום משקיעים תשומות גבוהות בשיקום התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות. כך למשל ב-2011 השקיע אגף השיקום בבט"ל כ-15,000 ש"ח בממוצע בכל משתקם<sup>81</sup>. ניתן היה לצפות כי כחלק ממעקב אחר ההשמות לאחר השלמת ההשמה והליווי של אדם במקום עבודתו, ובייחוד במצב של שיעורי נשירה גבוהים, יבחנו הגורמים הרלוונטיים את הסיבות לנשירת המושמים שבשיקומם המקצועי הושקעו תשומות כה ניכרות.

בביקורת עלה כי אגף השיקום בבט"ל אינו עורך מעקב אחר השמות כדבר שבשגרה. רק לאחרונה החליט אגף זה על ביצוע מעקב אחרי השמות למשוקמים המחפשים עבודה בכוחות עצמם בלבד, וזאת לתקופה של עד תשעה חודשים. מניתוח הקבצים עלה כי מבין כ-12,000 איש שסיימו תכנית שיקום בבט"ל בהצלחה<sup>82</sup> בחמש השנים האחרונות, רבע לפחות אינם עובדים כיום. נתונים דומים עולים מהבדיקות הספורות שעשה אגף השיקום בבט"ל: בבדיקה המתמייחת לאחת הקבוצות שמקרב אוכלוסיית המשוקמים בשנים 1999-2010 עלה כי 58% מבין אלה שהשתלבו בעבודה עם סיום השיקום התמידו בה מעל שנתיים; בבדיקת קבוצה אחרת נמצא כי רק 42% התמידו בעבודה מעל לשנתיים; ובבדיקה של קבוצה שלישית נמצא שרק 14% מקרב המשוקמים התמידו בעבודה שמצאו בעצמם יותר משנתיים. עוד עלה בביקורת כי גם המעקב שעושה משרד הרווחה אחר ההשמות מוגבל לפרק זמן של כשנתיים.

לדעת משרד מבקר המדינה, על הבט"ל ומשרד הרווחה לבצע מעקב אחר המושמים בעבודה ולבחון את הסיבות לתופעת הנשירה מכוח העבודה של רבים מקרב אוכלוסייה זו, וזאת חרף התשומות הגבוהות שהושקעו בשיקומם התעסוקתי.

81 בנוסף לעלות הישירה של פעילות פקידי השיקום בפעולות שיקום מקצועי.  
82 השתלבו בסוף התכנית בעבודה בשוק החופשי או במסגרת מוגנת.

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 מסר הבט"ל כי עד כה הוא ביצע מעקב מוגבל או נקודתי, וכי משנת העבודה 2014 נושא המעקב ייכנס לשגרת העבודה של אגף השיקום. בתשובתו מינואר 2014 הוסיף הבט"ל כי על בסיס תוצאות בדיקותיו, התאים אגף השיקום את מדיניות השיקום שלו. משרד הרווחה מסר בתשובתו מנובמבר 2013 כי ביצוע מעקב וליווי לאורך זמן תלוי בקבלת תוספות תקציביות.

## פיצול ארגוני מתמשך במשרד הרווחה

כאמור, במשרד הרווחה פועלים שלושה אגפים הנוגעים לשיקום התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות. על שלושת האגפים לעבוד בשיתוף פעולה ומתוך תיאום, כדי שאפשר יהיה לטפל באוכלוסייה הנדונה מתוך ראייה כוללת של צרכיה התעסוקתיים. פעולה מתואמת כגון זו יכולה לסייע בצמצום החסמים התעסוקתיים שעמם היא מתמודדת, ויכולה לשמש את הנהלת המשרד בגיבוש מדיניותו ובקביעת יעדים ברי-יישום.

1. אי-הקמת מינהל לשירותי שיקום: ועדת לרון התייחסה לעבודת האגפים, והמליצה על הקמת מינהל לשירותי שיקום, אשר יהווה יחידה אחת במשרד הרווחה וימלא את כל הפונקציות שאותן ממלאים שלושת האגפים דנן, וזאת כצעד ראשון בטרם תוקם רשות שיקום כוללת<sup>83</sup>. בהמלצתה זו התבססה ועדת לרון על עיקרון מרכזי של שילוב מאמץ ואיחוד הגופים השונים לכדי ישות ארגונית אחת, אשר תהא אחראית על כל נושא השיקום, לרבות השיקום התעסוקתי.

הבדיקה העלתה כי במועד סיום הביקורת לא הוקם מינהל לשירותי שיקום במשרד הרווחה, והפיצול בין שלושת האגפים נותר בעינו, פעמים ללא תיאום בין פעולותיהם. גם הקמתה של מינהלת תעסוקה במשרד הרווחה בשנת 2008, שאחת ממטרותיה הייתה לגבש מדיניות משרדית אחידה בכל הנוגע לטיפול ולשיקום התעסוקתי של כל האוכלוסיות המטופלות במשרד הרווחה, לרבות לשיקום של אנשים עם מוגבלות - לא הביאה לתיאום הנדרש בין אגפי משרד הרווחה.

2. חוסר אחידות בטיפול: אופי הטיפול באדם עם מוגבלות והיקפו ראוי שייגזרו מצרכיו של האדם ומנתונו האישיים. בהתאם לעיקרון השוויון, ראוי ששני אנשים במצבים דומים יקבלו טיפול דומה, בהיעדר שוני רלוונטי ביניהם, ובייחוד אין הצדקה שאופי הטיפול ייגזר מהבחירה, המקרית לעתים, של הגוף המטפל<sup>84</sup>. עם זאת קיימים בין האגפים הבדלים בהגדרות המקצועיות, ובהם הבדלים בהגדרת משכו ותוכנו של הליך הליווי של מושמים בתעסוקה. יודגש כי לפעמים יכול משך הליווי להשפיע על שילובו של האדם בתעסוקה לאורך זמן. על הגורם המטפל לסייע לאדם עם מוגבלות להתמיד בעבודתו, ובכך למנוע את נשירתו משוק העבודה.

משך הליווי שונה בין אגפי משרד הרווחה; באגף השיקום של משרד הרווחה אדם זכאי לליווי בתעסוקה נתמכת למשך שנה וחצי לאחר השמתו, ובאגף מש"ה - למשך חמש שנים, בהיקף שהולך

83 הוועדה ציינה את היתרונות שבצירוף גורמי השיקום מהבט"ל וממשרד הבריאות למסגרת זו, אך בשל התנגדות המליצה לשקול את הכללתם בתום שלוש שנים מהקמת המינהל.

84 לעתים הבחירה בגוף המטפל יכולה להיות של האדם עצמו, ולעתים הגופים המטפלים מכוונים אותה (למשל עובדת סוציאלית ברשות המקומית מטפלת באדם עם מוגבלות בעניין אחר, תפנה אותו לשיקום תעסוקתי של אגף השיקום במשרד הרווחה, גם אם הוא לא יזם זאת).



ופוחת באופן הדרגתי. לדוגמה, במצב הדברים האמור, אדם שיש לו הן מוגבלות פיזית והן מוגבלות שכלית-התפתחותית, אשר יטופל באגף השיקום במשרד הרווחה, יזכה לתהליך ליווי מצומצם יחסית לטיפול שיקבל אם יטופל באגף מש"ה במשרד זה.

3. **הבדלים בזכאויות של אנשים עם מוגבלות בתוך משרד הרווחה:** התע"ס מאגד את מרבית ההוראות וההנחיות של משרד הרווחה, העוסקות במדיניות הרווחה והמשמשות ככלי בידי העובדים הסוציאליים לצורך מילוי תפקידם. לכל אחד מאגפי משרד הרווחה הוראות תע"ס שונות, בהתאם לסוג האוכלוסייה המטופלת על ידו.

הוראות התע"ס השונות מביאות לעתים למצב שבו חלק מהאנשים עם מוגבלות מקבלים הטבות מסוימות שאינן ניתנות לחלק אחר מקרב אותה אוכלוסייה. כך למשל, העלתה הבדיקה כי בכל הנוגע לתשלומי גב"ע המשולמים במפעלים המוגנים, הרי שאגף השיקום מסכסד את המפעלים עבור האנשים המשויכים אליו<sup>85</sup>, ואילו אגף מש"ה אינו נותן סובסידיות דומות, אך הוא מעניק לאלו המשויכים אליו הטבות אחרות כגון ארוחות צהריים<sup>86</sup>.

בתשובתו מנובמבר 2013 הסביר משרד הרווחה כי למינהל לשירותי שיקום משמעויות חקיקתיות, וכי קיים שוני רב בין האוכלוסיות המטופלות במשרד הרווחה, שחלקן זכאיות לשירותים על פי חוק (כדוגמת אנשים עם מוגבלות שכלית-התפתחותית), ואילו חלקן האחר - לא (כדוגמת האוכלוסיות המטופלות באגף השיקום של משרד הרווחה ובשירות לאוטיזם). עוד ציין משרד הרווחה בתשובתו כי שוני זה "יוצר פערים במתן השירותים לאוכלוסיות השונות. חקיקה כוללת תפתור בעיה זו ותאפשר האחדת שירותים."

משרד מבקר המדינה מעיר כי על משרד הרווחה לפעול להקמתו של המינהל לשירותי שיקום, שאחד מתפקידיו יהיה לדון באפשרות לחקיקת חוק שיקום אשר יקבע את הקריטריונים, את הנורמות ואת אמות המידה לטיפול בעניינם של אנשים עם מוגבלות, כפי שקבעה ועדת לרון.



מהאמור לעיל עולה כי אף שגופים רבים פועלים לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, ובפרט לשילוב של מקבלי הקצבאות מביניהם, ואף שמוקצים לנושא בכללותו משאבים, התוצאות אינן מספקות. גם במועד סיום הביקורת, כשמונה שנים לאחר הגשת המלצות ועדת לרון, מספר המועסקים מקרב האנשים עם מוגבלות עדיין נמוך, בין השאר בשל היעדר תנאים בסיסים לניהול מיטבי של הנושא. הדבר נגרם מחוסר תיאום בין הגופים הרבים הפועלים בתחום, הכפילות במשאבים, אי-האחידות בהגדרות ואי-קביעת סדר עדיפויות לטיפול. בנסיבות אלה 76% מקרב האנשים עם מוגבלות הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו, לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי מאף גורם מהגורמים המופקדים על שיקומם (בט"ל, משרד הרווחה ומשרד הבריאות).

85 הוראת תע"ס 5.18, סעיף 9.  
86 הוראת תע"ס 14.10, סעיף 3.

יתרה מזאת, קיימת הסכמה רחבה בין נציגי כל הגופים בעלי העניין - במגזרים הממשלתי, הציבורי והוולונטרי - כי אחד הקשיים העיקריים בשילוב של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, הוא היעדרו של גוף מרכזי, המתכלל את עבודתם של הגופים השונים בתחום והפועל לשיתוף פעולה ותיאום ביניהם, לרבות איגום משאביהם והידע המקצועי שנצבר בכל אחד מהם. חשיבות הקמתו של גוף שכזה ותועלתו לקידום הטיפול באנשים עם מוגבלות בכלל ולקידום שילובם בתעסוקה בפרט, עולה גם מהמלצותיהן של הוועדות הציבוריות שפעלו בנושא זה. עם זאת, עד מועד סיום הביקורת הבעיה המרכזית עליה הצביעו ועדות כץ ולרון טרם באה על פתרונה. על אף שחלפו 15 שנים ושמונה שנים בהתאמה מאז פרסום המלצותיהן של הוועדות, וחרף ניסיונותיהם המרובים של הגופים האמונים על שיקומם התעסוקתי של אנשים עם מוגבלות - הם טרם גיבשו מתווה או עקרונות פעולה לתיאום בין-משרדי ולהסדרת עבודתם בתחום זה.

## היעדר ייצוג הולם בקרב העובדים בשירות הציבורי

כאמור, שיעור התעסוקה של אנשים עם מוגבלות נמוך ביחס לאוכלוסייה ללא מוגבלות. מצב זה נובע ממספר חסמים המקשים על שילובם בתעסוקה, ובהם חסמים הנוגעים לפערים של השכלה ושל יכולות תעסוקתיות, לדעות קדומות ולהיעדר תמריצים כלכליים. מה גם, שעד שנת 2009 (אז נחקק חוק לרון) התקיימה בישראל חקיקה שלא עודדה שילוב בתעסוקה, בשל אבדן קצבת הנכות הכללית שהייתה כרוכה בכך.

העדפה מתקנת במגזר הציבורי, אשר במסגרתה נקבעה חובת ייצוג הולם לקבוצות אוכלוסייה חלשות, היא אמצעי לקידום השוויון של אוכלוסיות הסובלות מתת-ייצוג. ראוי כי המגזר הציבורי<sup>87</sup> - המנהל משאבים ציבוריים ובהיותו המעסיק הגדול במשק - ישמש כ"חלוץ לפני המחנה" ויפעל להסרת חסמי תעסוקה ולשינוי עמדות - ככל שישנן - בכל הנוגע לאוכלוסיות אלה. ביטוי לתפיסה זו נמצא בסעיף 15 לחוק שירות המדינה (מינויים), התשי"ט-1959 (להלן - חוק המינויים), אשר קובע כי בקרב עובדים בשירות המדינה, בכלל הדרגות והמקצועות, בכל משרד ובכל יחידת סמך, יינתן ביטוי הולם לייצוגם של בני שני המינים, של אנשים עם מוגבלות, של בני האוכלוסייה הערבית, לרבות הדרוזית והצ'רקסית, ושל מי שהוא או שאחד מהוריו נולדו באתיופיה (להלן - ייצוג הולם). יודגש כי בהתאם לאמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות, שהממשלה אישרה כאמור בספטמבר 2012, היא התחייבה להעסיק אנשים עם מוגבלות במגזר הציבורי. גם ועדת לרון המליצה על אימוץ מלא של עקרון הייצוג ההולם, והדגישה את העובדה שעיקרון זה בא לידי ביטוי בחקיקה ראשית (חוק המינויים וחוק השוויון - ראו להלן).

87 כולל שירות המדינה, התאגידים הציבוריים שהוקמו על פי חוק, החברות הממשלתיות והרשויות המקומיות.

## יישום חלקי של הוראות החוק בדבר ייצוג הולם בשירות המדינה

1. ת-ת ייצוג בשירות המדינה : מלבד חוק המינויים, המחייב ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות בשירות המדינה כמפורט לעיל, אוסר גם תקנון שירות המדינה (להלן - התקשי"ר) על הפליה של אנשים עם מוגבלות<sup>88</sup>.

למרות הוראות חוק המינויים והתקשי"ר, שיעור העסקתם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה נמוך; הסקירה האחרונה של נש"ם מתייחסת לנתוני שנת 2010<sup>89</sup>, וממנה עולה כי שיעורם של אנשים עם מוגבלות מקרב העובדים בשירות המדינה עמד על 2.05% בלבד (1,259 מבין 61,268 עובדים בשירות המדינה) אף ששיעורם באוכלוסייה הוא למעלה מ-5%<sup>90</sup>. עוד העלתה הבדיקה כי רק 0.86% מעובדי המדינה היו עם מוגבלות טרם קליטתם לשירות המדינה.

יודגש כי שיעור זה דומה לזה שנמדד בשנת 2005 - אז בדקה נש"ם לראשונה את העסקתם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה, ומצאה כי שיעור העסקתם הוא 2.09% בלבד (1,212 אנשים מתוך 58,055 עובדים בשירות המדינה).

מכאן עולה כי בחלוף חמש שנים, לא חל שינוי בייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה, ובפועל אף חלה ירידה מזערית בשיעור ייצוגם. בהיעדר נתונים עדכניים יותר, אין דרך לדעת אם חל שיפור בשנים שחלפו מאז שנת 2010. עוד יודגש כי הירידה המזערית בשיעור העסקתם של אנשים עם מוגבלות עומדת בניגוד למגמת שיפור מסוימת בייצוג של אוכלוסיות אחרות הזכאיות לייצוג הולם, וכפרט לבני האוכלוסייה הערבית<sup>91</sup>. מגמת השיפור לגבי האוכלוסייה הערבית באה בין השאר בעקבות פעולות נש"ם בעניין זה<sup>92</sup>, וראוי כי נש"ם תפעל כך גם לגבי אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות.

2. ייעוד משרות : הוראות סעיף 15א(ב)(2) בחוק המינויים מאפשרות לממשלה לייעד משרות למועמדים כשירים מקרב האוכלוסייה הזכאית לייצוג הולם. רק בינואר 2012 החליטה הממשלה<sup>93</sup>, בין היתר, להקצות 45 משרות ייעודיות בשנים 2012-2013 עבור אנשים עם מוגבלות. הממשלה קבעה כי כל תקן כזה יתקבל על ידי הקצאה של מחצית תקן על ידי נש"ם והקצאה מקבילה של מחצית תקן על ידי משרדי הממשלה ויחידות הסמך השונות.

נמצא כי רק באפריל 2013 - כשנה לאחר קבלת החלטה זו - הודיעה נש"ם למשרדי הממשלה וליחידות הסמך על דבר קיומה של ההחלטה, ועל אפשרותם לפנות אליה בבקשה לקבל תקנים למשרות חדשות המיועדות לאנשים עם מוגבלות.

88	בפרק 35.21.
89	בסקירה זו אדם עם מוגבלות בגיל העבודה, על פי נש"ם, הוא מי שאגף שיקום נכים במשרד הביטחון הגדירו כבעל 20% נכות ומעלה (נכי צה"ל), ומי שהוועדות הרפואיות של בט"ל הגדירו כבעל 40% נכות ומעלה.
90	שיעור המתייחס להגדרות נש"ם לאדם עם מוגבלות.
91	שיעור בני האוכלוסייה הערבית מקרב עובדי המדינה עלה מ-5.5% (בשנת 2005) לכ-7.5% (בשנת 2010). עם זאת, יש לציין כי שיעור זה עדיין אינו מהווה ייצוג הולם כנדרש.
92	כגון ייעוד משרות לאוכלוסייה זו.
93	החלטה 4193.

נש"ם השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013, כי העיכוב האמור נבע ממחלוקת בדבר פרשנות החלטת הממשלה וכי "לאחר קבלת הבהרות ממשרד המשפטים פורסם החוזר למשרדים".

נציבות השוויון השיבה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 ובפברואר 2014 כי לאחר שנפתרה המחלוקת בין משרד המשפטים לנש"ם, חילוקי דעות בין נש"ם לבין משרד האוצר על שיטת הביצוע של ההחלטה הביאו לעיכוב ביישומה, וכי הנציבות פעלה רבות למציאת פתרון לסוגיה האמורה.

**במועד סיום הביקורת - אוגוסט 2013 - טרם פנה משרד ממשלתי כלשהו לנש"ם בבקשה לייעד משרה בעבור אנשים עם מוגבלות, וממילא גם לא פורסם מכרז למשרה מעין זו.**

3. הגשה לוקה בחסר של דין וחשבון: בתיקון לחוק המינויים משנת 2000<sup>94</sup>, נדרש נציב שירות המדינה להגיש לממשלה ולוועדת החוקה, חוק ומשפט של הכנסת, אחת לשנה, דין וחשבון באשר לפעולות שננקטו לפי סעיף 15א באותה שנה ונתונים באשר לייצוג הולם בשירות המדינה.

**הבדיקה העלתה כי מאז התיקון בחוק - בחלוף 13 שנים - נציב שירות המדינה הגיש שני דוחות בלבד: לשנים 2005 ו-2010, וגם אלו הופצו באיחור. כך, הדוח לשנת 2010 פורסם רק באוגוסט 2012.**

בתשובתה למשרד מבקר המדינה בנובמבר 2013 ציינה נש"ם כי "תוך כחצי שנה מהיום יופק דו"ח לגבי שנת 2012" וכן הוסיפה כי נציב שירות המדינה והסטטיסטיקן הממשלתי הגיעו "לסיכום כי במהלך חודש ספטמבר בכל שנה יוצגו הנתונים לגבי השנה שעברה על ידי הלמ"ס, וזאת על מנת שנציב שירות המדינה יפיק דו"ח שנתי".

**מכל האמור לעיל עולה כי נש"ם לא פעלה באופן יזום לקידום ייצוגם ההולם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה, והיקף העסקתם בשירות המדינה נותר נמוך כשהיה.**

## **חקיקה בלתי אחידה בעניין ייצוג הולם בשלטון המקומי, בחברות ממשלתיות ובתאגידים ציבוריים**

על שירות המדינה חלה כאמור חובת הייצוג ההולם לפי חוק המינויים, המפרט אמצעים שונים שניתן לנקוט בהם כדי לקדם עיקרון זה, ובהם חובת דיווח שנתי של כל משרד ממשלתי לנציב שירות המדינה וכן של נציב שירות המדינה לממשלה ולכנסת, בנוגע ליישום חובת הייצוג ההולם. לעומת זאת, על השלטון המקומי, המצוי בחזית המפגש של השלטון עם האזרח, ועל חברות ממשלתיות ותאגידים שהוקמו על פי חוק (להלן - תאגידים ציבוריים), אשר להם מקום חשוב בקידום מדיניות הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה, חל סעיף 9 לחוק השוויון<sup>95</sup>, הקובע כי על מעביד לפעול לקידום הייצוג ההולם של אנשים עם מוגבלות בקרב עובדיו. שני החוקים

94 חוק שירות המדינה (מינויים) (תיקון מס' 11), התשס"א-2000.

95 הסעיף חל על כלל המעסיקים שלהם למעלה מ-25 עובדים ובכלל זה על הגופים הנ"ל.

- חוק המינויים וחוק השוויון - מטילים על המעביד חובה דומה לקדם ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, וכן מאפשרים שימוש באמצעים דומים לשם כך. אולם הנוסח המופיע בסעיף 9 לחוק השוויון שונה מזה הקבוע בחוק המינויים ופחות מפורט ממנו; בפרט חסרה בו חובת הדיווח, הטעונה על פיו הסדרה בתקנות.

סעיף 9 לחוק השוויון קובע כי שר הכלכלה רשאי לקבוע הוראות משלימות בדבר חובות מעביד, לרבות הוראות בנוגע לחובת דיווח של מעביד על ביצוע פעולות בנושא זה. כמו כן רשאי השר להתקין תקנות בהתאם<sup>96</sup>. תקנות כאלה לא תוקנו. יודגש כי חובת הדיווח היא אמצעי משמעותי למימוש הוראת סעיף 9 בחוק השוויון, מאחר שהיא יכולה להקים תשתית מידע מפורטת בנוגע לייצוג אנשים עם מוגבלות במשק בכלל, ובמגזר הציבורי הרחב בפרט, ובמידת הצורך גם לאפשר פעולות לאכיפה של הוראות החוק. אף חובת הדיווח כשלעצמה עשויה להגביר את מילוי החובה לקידום ייצוג הולם.

בשונה מאנשים עם מוגבלות, ככל שמדובר בייצוג הולם של אוכלוסיות אחרות, חלות על הרשויות המקומיות, החברות הממשלתיות והתאגידים הציבוריים הוראות הכוללות חובת דיווח ומנגנוני דיווח<sup>97</sup>. יצוין כי הוצעו שתי הצעות חוק המבקשות לקבוע בדינים הנוגעים לגופים הציבוריים המוזכרים לעיל נוסח דומה לזה שבחוק המינויים גם לגבי אנשים עם מוגבלות, כולל לעניין חובת דיווח ומנגנוני דיווח, אך הצעות חוק אלו לא הבשילו לכדי חוק<sup>98</sup>.

משרד המשפטים ציין בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 כי להשקפתו "חובת דיווח לגורם רלוונטי יש בה כדי לסייע לקידום העניין ואנו נכוונים לבחון את האפשרות לקדם חובה כזו באמצעות חקיקה".

כאמור, בשירות המדינה קיים תת-ייצוג לאנשים עם מוגבלות על אף הוראות מחייבות בחוק המינויים. לדעת משרד מבקר המדינה, לאור החשיבות בכך שהמגזר הציבורי ישמש "חלוץ לפני המחנה" בנושא שילובם של אנשים עם מוגבלות, ונוכח העובדה שטרם הותקנו תקנות בעניין סעיף 9 בחוק השוויון בכל הנוגע לחובת דיווח על מימוש החובה לקדם ייצוג הולם של אנשים עם מוגבלות, ראוי כי שר הכלכלה ישקול ליזום תקנות מסוג זה לגבי רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים.

96 הוועדה ליישום פרק התעסוקה בחוק השוויון המליצה כבר ב-1999 ששר העבודה והרווחה יפרסם הגדרה של "ייצוג הולם" והוראות משלימות בדבר אמצעי אכיפה וענישה ודרכים לתגמול ועידוד בהקשר זה (ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 52 (2002), עמ' 177).

97 קיימת חובת ייצוג הולם בקרב רשויות מקומיות, חברות ממשלתיות ותאגידים ציבוריים ליוצאי אתיופיה ולבני העדה הדרויות. על גופים אלו גם להגיש אחת לשנה דין וחשבון לגבי ביצוע חובה זו למשרד הפנים ולמשרד המשפטים, בהתאם, ועל המשרדים בתורם לדווח גם כן, בדומה למנגנון הקיים בחוק המינויים. חובה זו מעוגנת בחוקים הבאים: סעיף 173 לפקודת העיריות [נוסח חדש]; סעיף 34א לפקודת המועצות המקומיות [נוסח חדש]; סעיפים 50, 55 ו-60 לחוק החברות הממשלתיות, התשל"ה-1975. כן ראו מבקר המדינה, דוח שנתי 63 (2013), עמ' 67-71.

98 הצעת חוק שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (תיקוני חקיקה) (ייצוג הולם בחברות ממשלתיות, רשויות מקומיות ותאגידים סטטוטוריים), התשס"ד-2004 (פ/2075, 22.3.04); הצעת חוק התיקון לפקודת העיריות (מס' 116) (ייצוג הולם בקרב עובדי העיריה), התשס"ח-2008 (ה"ח הכנסת 232, 21.5.08).

## תמרוץ מעסיקים בשוק הפרטי

למעסיקים במגזר הפרטי תפקיד מרכזי בשילוב אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. מנתוני משרד הכלכלה עולה כי רק 5.4% מכלל המעסיקים במגזר העסקי מעסיקים אנשים עם מוגבלות, וכי 5% נוספים העסיקו בעבר אנשים עם מוגבלות ואינם נוהגים כן עוד<sup>99</sup>. עוד עולה כי 13.4% מכלל העובדים במגזר הפרטי הם אנשים עם מוגבלות. נתוני "דירוג מעלה לאחריות חברתית"<sup>100</sup> מצביעים על כך שבקרב חברות גדולות רק 1.9% מהמועסקים בשנת 2012 (ו-1.1% מהמועסקים בשנים 2007-2011) היו אנשים עם מוגבלות.

השיעור הנמוך של המעסיקים במגזר הפרטי המעסיקים אנשים עם מוגבלות, מוסבר כאמור בחסמים שונים כגון דעות קדומות ודימויים שליליים, אי-הכרת היתרונות הכלכליים הגלומים בהעסקת אנשים עם מוגבלות, חוסר וודאות באשר לתנאי ההעסקה ואפשרות סיום ההעסקה, וחוסר מודעות לאפשרויות השילוב ולאפשרויות הסיוע הקיימות כיום.

חוק השוויון הכיר בחשיבות השילוב בתעסוקה בשוק הפרטי והטיל על שרי הרווחה והכלכלה<sup>101</sup> לפתח ולהכין תכניות בדבר תעסוקה ושיקום אנשים עם מוגבלות, תוך העדפת שילובם במקומות עבודה רגילים, ומתן ייעוץ והדרכה מקצועיים למעבידים ולעובדים לצורך כך. גם אימוצה של האמנה הבינלאומית בדבר זכויותיהם של אנשים עם מוגבלויות מחייבת את המדינה לקדם העסקה של אנשים עם מוגבלות במגזר הפרטי באמצעות יצירת אמצעים ההולמים את האמנה, כגון תכניות, תמריצים ואמצעים להעדפה מתקנת.

### קשיים בהפעלת התמריצים למעסיקים של המטה לשילוב שבמשרד הכלכלה

המטה לשילוב שבמשרד הכלכלה פועל במספר אפיקים לשם הרחבת היצע התעסוקה לאנשים עם מוגבלות. ראשית, מופקד המטה על הפעלת תקנות שוויון זכויות לאנשים עם מוגבלות (השתתפות המדינה במימון התאמות), התשס"ו-2006, שבמסגרתן משתתפת המדינה במימון עלות ההתאמות שעל המעסיק לבצע כדי לאפשר לעובד עם מוגבלות לתפקד כאחד העובדים, בהתאם לחוק השוויון. שנית, מופקד המטה על הפעלת תקנות שכר מינימום (שכר מותאם לעובד עם מוגבלות בעל יכולת עבודה מופחתת), התשס"ב-2002 (להלן - תקנות שכר מינימום מותאם). במסגרת הפעלת תקנות אלה מבצע המטה אבחון תעסוקתי במקום עבודתו של אדם עם מוגבלות המבקש זאת, וקובע שכר עבודה המותאם ליכולת עבודתו בפועל, גם אם הוא נמוך משכר המינימום הקבוע בחוק. מטרת התקנות היא, בין היתר, למסד יחסי עובד-מעביד בין עובדים עם מוגבלות למעסיקהם, מקום שיחסים כאלה לא היו קיימים קודם לכן ולתמרוץ מעסיקים להעסיק אנשים עם מוגבלות.

99 שיעור המעסיקים שמעסיקים אנשים עם מוגבלות לא השתנה בשנים האחרונות.  
100 דירוג "מעלה" מדרג חברות ציבוריות ופרטיות שמחזור ההכנסות שלהן עולה על 320 מיליון ש"ח (בשנת 2013 דירוג "מעלה" בחן 82 חברות המעסיקות סך של 200,000 עובדים, שהם כ-10% מכלל העובדים במגזר העסקי), על פי היבטים של אחריות חברתית.  
101 סעיף 16 לחוק הטיל את האחריות על שר העבודה והרווחה, אך תפקיד זה פוצל מאז בין משרדי הרווחה והכלכלה, עת הורחבו סמכויות משרד הכלכלה בשנת 2003.

בנוסף, מקדם המטה תכניות שונות, ובהן: מסלול תעסוקה ייעודי לאנשים עם מוגבלות (בשיתוף עם מרכז ההשקעות שבמשרד הכלכלה), שבמסגרתו משתתפת המדינה במימון שכרם של אנשים עם מוגבלות לתקופה קצובה; ומרכזי מעסיקים, המכוונים לספק מידע, תמיכה וליווי למעסיקים המעוניינים להעסיק או המעסיקים בפועל אנשים עם מוגבלות. תכליתן של תכניות אלה להגדיל את מספר המשרות לאנשים עם מוגבלות, לשמר העסקה קיימת שלהם ולהגביר את המודעות הציבורית לחשיבות העסקת אנשים עם מוגבלות, לזכויותיהם ולכלי הסיוע המוצעים למעסיקים.

1. מיעוט הנהנים מהתמריצים: מן הביקורת עולה כי שיעור האנשים עם מוגבלות הנהנים מאחד ממסלולי הפעולה העיקריים של המטה בשנים האחרונות אינו גבוה. למשל, בשנים 2010-2012 נהנו רק כמה מאות עובדים בשנה מאבחוני שכר מינימום מותאם ומהשתתפות במימון התאמות.

2. השתתפות במימון התאמות: נוכח מיעוט הנהנים מהשתתפות במימון התאמות, הקים המטה ועדה בין-משרדית לגיבוש הצעות לשינוי התקנות ונוהלי העבודה הנוגעים להן. הוועדה הגישה את המלצותיה באוגוסט 2010.

נמצא כי במועד סיום הביקורת, כשלוש שנים לאחר שהגישה הוועדה את המלצותיה, טרם גיבש משרד הכלכלה נוסח סופי להצעה לשינוי התקנות, וממילא טרם הובאה הצעה זו לאישור ועדת העבודה, הרווחה והבריאות של הכנסת.

3. תת-תקצוב של אבחון שכר מינימום במטה לשילוב: על פי תקנות שכר מינימום מותאם, מחויב משרד הכלכלה (המטה לשילוב) לבצע אבחונים ולקבוע את גובה שכר המינימום המותאם, לעובדים המבקשים וזאת בתוך פרקי זמן הקבועים בתקנות.

בחדש ינואר 2013 הורה המטה על הפסקת ביצוע אבחוני שכר מינימום מותאם, בשל היעדר תקציב<sup>102</sup>, ובמועד סיום הביקורת לא מתבצעים אבחונים. יוצא מכך כי הוראות תקנות שכר מינימום מותאם אינן מתקיימות, ועולה חשש שזכויות המוקנות לעובדים ולמעסיקים עשויות להיפגע.

4. "מסלול תעסוקה" ייעודי: מרכז השקעות במשרד הכלכלה, הפועל במסגרת חוק לעידוד השקעות-הון, התשי"ט-1959, מפעיל "מסלולי תעסוקה", המציעים למעסיקים תמריץ שמהותו השתתפות המדינה בעלויות שכר של עובדים ממגזרים מסוימים. המטה לשילוב הציג בתכניות העבודה השנתיות שלו לשנים 2010-2012 תכנית להתאמת "מסלולי תעסוקה" לאוכלוסיית האנשים עם מוגבלות ולביצוע מספר מקצים של מסלולי תעסוקה ייעודיים. יעדם המוצהר של מסלולי תעסוקה אלה, שתוקצבו ב-25 מיליון ש"ח, היה לסייע בקליטה של יותר מ-1,000 אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

נמצא כי עד למועד סיום הביקורת ביצע משרד הכלכלה רק הקצאה אחת ב"מסלול תעסוקה" ייעודי למעסיקים של אנשים עם מוגבלות - בקיץ 2011 - בתקציב של 5.8 מיליון ש"ח. במסגרת הקצאה זו נקלטו בפועל 101 עובדים, דהיינו כ-10% מהיעד.

102 האבחונים פסקו בשל אי-אישור תקציב המדינה לשנת 2013 וקיטו של תקציב מעבר בלבד, ובשל גירעונות המטה לשילוב.

בתשובתו מדצמבר 2013 ציין משרד הכלכלה כי בהקצאה נוספת של מסלול תעסוקה "שנסגרה בתחילת חודש דצמבר 2013 אושרו מענקים למעסיקים שהתחייבו להעסיק עשרות עובדים נוספים".

5. **מרכזי מעסיקים**: מן הביקורת עולה כי פעילות מרכזי המעסיקים, המייצרת משרות חדשות, אינה מניבה ברוב המקרים השמות בפועל. כך, מהקמתם בשלהי 2012 ועד אמצע חודש יוני 2013 הביאו המרכזים לפתיחת 770 משרות חדשות אך להשמה בפועל של 100 אנשים בלבד.

לדעת משרד מבקר המדינה אין במצב דברים זה כדי לקדם די הצורך את העסקתם של אנשים עם מוגבלות, שכן הוא עלול ליצור אצל מעסיקים ציפיות שלא ימומשו ואף לגרום לכך שחלקם יוותרו על ההשמה בשל הימשכות ההליכים. כבר כיום חלק מהמשרות שנפתחו הוקפאו בשל חוסר נכונות של המעסיקים להמתין למועמדים פרקי זמן ארוכים.

### **אי-יישום המלצת ועדת לרון והחלטת הממשלה בדבר מתן העדפה לגופים המעסיקים אנשים עם מוגבלות**

ועדת לרון המליצה להתנות קבלת תמיכות ממשלתיות בכך שיהיה ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות בקרב עובדי הגוף הנתמך. עוד הציעה הוועדה לקבוע עיקרון דומה להשתתפות במכרזים המתפרסמים מטעם גופים ציבוריים במסגרת חוק חובת המכרזים, התשנ"ב-1992 (להלן - חוק חובת המכרזים), ולהחילו על כל דרגות המוגבלות ועל כל רמות התפקידים, תוך התחשבות בתכליות הכלכליות של התכניות ותוך הימנעות מפגיעה בתכלית המכרזים.

בסוף שנת 2008 הטילה הממשלה על המנכ"לים של משרדי הרווחה והכלכלה ועל החשכ"ל להקים ועדה בין-משרדית, אשר תגיש המלצות בדבר מתן עדיפות או תמריצים לגופים שיעסיקו אנשים עם מוגבלות, ובדבר מתן עדיפות במכרזים ממשלתיים לגופים אשר מעסיקים אנשים עם מוגבלות (להלן - החלטת הממשלה מ-2008)<sup>103</sup>. בראשית שנת 2010 מונתה ועדת משנה בראשות סגן החשכ"ל ובהשתתפות נציגים משרדי הכלכלה, הרווחה, הבריאות, האוצר ומנציבות השוויון (להלן - ועדת המשנה לתמרוץ מעסיקים). ועדת המשנה לתמרוץ מעסיקים מינתה שני צוותי משנה: האחד לבחינת מתן העדפה במכרזי מדינה בראשות נציגת החשכ"ל, והשני לבחינת תקצוב התמריצים בראשות נציג אגף התקציבים.

1. **אי-יישום החלטת הממשלה בדבר העדפה במכרזים**: החל מאמצע שנת 2010 ועד סוף שנת 2011 קידם צוות המשנה לנושא העדפה במכרזי מדינה ביצוע של תכנית חלוץ (להלן - פיילוט), שבמסגרתה ייבחרו כמה מכרזים שמפרסמים משרדים ממשלתיים, ובהם תינתן העדפה למעסיקים של אנשים עם מוגבלות. המדינה דיווחה למוסדות ה-OECD על הפיילוט כאחד הכלים שהיא מפעילה לקידום שילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

103 החלטה 4231 מנובמבר 2008.



במקביל, לאורך השנים הוגשו בכנסת מספר הצעות לתיקון חוק חובת המכרזים כך שתינתן עדיפות במכרזים למעסיקים של אנשים עם מוגבלות<sup>104</sup>. בראשית ינואר 2012 העביר צוות המשנה תגובה לוועדת השרים לענייני חקיקה, אשר דנה באחת מהצעות אלה, שלפיה יש להמתין לתוצאות הפיילוט לפני שיקודמו תיקוני חקיקה בנושא. בגוף התגובה גם צוין כי משרד האוצר מסייג מקביעת ההעדפה כמנגנון בחוק חובת המכרזים, ומעדיף כלים ישירים אחרים.

**הביקורת העלתה כי מאז סוף שנת 2011 לא התכנס הצוות, וממילא לא הגיש דוח על תוצאות הפיילוט.**

בתשובתו למשרד מבקר המדינה מנובמבר 2013 ציין משרד האוצר כי לאחר בחינה ראשונית של המכרזים בפייילוט עלתה שאלה בדבר האפקטיביות שלהם לאור העובדה שהיקפם היה מצומצם, והוסיף כי "לפיכך, הוחלט לבצע הליך בחינה מחדש של אופן ביצוע הפיילוט תוך בחינת האפשרות להרחיבו... או לחלופין הפסקתו ככל שיחליט הצוות כי לא ניתן ליצור מתכונת יותר אפקטיבית לביצוע הפיילוט...". עוד נמסר, כי משהחליטה וועדת השרים לענייני חקיקה לאשר את הצעת החוק "וההצעה החלה בהליך של חקיקה שבמסגרתו התעלמו מעבודת הצוות הרי שלא ניתן היה ליישם את המלצות הצוות בטווח הארוך ולפיכך התייתרה עבודת הצוות".

משרד המשפטים מסר בתשובתו מנובמבר 2013 כי הוא תומך "בשימוש בהתקשרויות של הממשלה וגופים ציבוריים אחרים כדי לקדם את התעסוקה של קבוצות מופלות ובכללן אנשים עם מוגבלות", וכי המשרד פועל בהתאם להחלטת ועדת שרים לענייני חקיקה, בשיתוף עם משרד האוצר ומשרד ראש הממשלה, לגיבוש הצעת חוק ממשלתית בנושא.

2. אי-יישום החלטת הממשלה בדבר תקצוב התמרוץ למעסיקים: מהתיעוד עולה כי צוות המשנה בנושא תקצוב התמריצים לא פעל מאז סוף שנת 2010.

3. אי-יישום החלטת הממשלה בדבר מתן המלצות: ועדת המעקב ליישום דוח לרון דנה בעבודת ועדת המשנה לתמרוץ מעסיקים, וציינה בסוף 2010 כי היא מאוכזבת מהדיווח שניתן לה; עוד ציינה כי לא הונח בפניה מסמך המאפשר התייחסות מעמיקה; כי משך הזמן שחלף מאז מינוי ועדת המשנה לתמרוץ מעסיקים ועד שיוצגו תוצאות עבודתה ארוך מדי וכי נדרשת האצה של התהליך. בישיבות נוספות בשנים 2011-2013 חזרה ועדת המעקב והתייחסה לעיכוב בפעולת ועדת המשנה וציינה שעליה להגיש המלצות לתכנית פעולה בעניין תמרוץ המעסיקים, ובהיעדר תכנית כזו תפעל ועדת המעקב להביא את הנושא בפני הממשלה או הכנסת.

**במועד סיום הביקורת נמצא כי ועדת המשנה לתמרוץ מעסיקים טרם הגישה המלצות מסכמות בדבר תמרוץ מעסיקים, למרות שחלפו כחמש שנים מאז החלטת הממשלה בנושא.**

משרד האוצר מסר בתשובתו מינואר 2014 כי המלצות הביניים נדונו בוועדת המעקב והוחלט להתמקד בתכנון מרכזי הכוון (תחנות שירות) אשר יתכללו גם את העבודה מול המעסיקים.

104 למשל, הצעת חוק חובת מכרזים (תיקון - חובת רכישה ממפעל מוגן), התשס"ט-2009 (פ/1310/18), 15.6.09; הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - חובת ייצוג הולם לאנשים עם מוגבלות), התש"ע-2010 (פ/2347/18), 26.4.10; הצעת חוק חובת המכרזים (תיקון - עידוד העסקת עובדים עם מוגבלות), התשע"א-2011 (פ/3348/18), 27.6.11, שקיבלה את תמיכת הממשלה בהחלטה מ-16.2.12. ציין, כי שתי הצעות החוק האחרונות חודשו בכנסת הנוכחית.

משרד מבקר המדינה מעיר כי מאז החלטת הממשלה מ-2008 עד מועד סיום הביקורת עבר זמן רב מבלי שגובשו ההמלצות הנדרשות לתמרוץ מעסיקים, מה גם שכאמור עד למועד סיום הביקורת אף לא גובש המכרז להפעלת מרכזי ההכוון. הדבר אינו סביר, וראוי כי ההמלצות יגובשו בהקדם.

## סיכום

קיימת תמימות דעים בקרב העוסקים בתחום בכל הנוגע לחשיבות העסקתם של אנשים עם מוגבלות, ולתרומה - החברתית, השיקומית והכלכלית - שיש בכך הן לאדם עם מוגבלות הן לחברה בכללותה. שיקום תעסוקתי מוצלח יכול להקנות לאנשים עם מוגבלות עצמאות, לאפשר להם לחיות בכבוד ואף לתרום לכלכלת המדינה. מנגד - היעדר טיפול או טיפול לקוי באנשים עם מוגבלות עלול להקשות על שילובם בחברה ובתעסוקה ולהנציח את תלותם במדינה. ואמנם כבר לפני כשמונה שנים אימצה הממשלה את המלצותיה של ועדת לרון - הוועדה הציבורית לבדיקת ענייני הנכים - שיישומן אמור היה להוות נקודת מפנה בשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה.

ממצאי הביקורת מעלים תמונת מצב עגומה בכל הנוגע לשילובם של אנשים עם מוגבלות בתעסוקה. מספר האנשים עם מוגבלות שאינם מועסקים - בהתחשב בעובדה שחלק מהם אינם יכולים לעבוד - עדיין גבוה: כ-82% ממקבלי קצבת נכות כללית אינם מועסקים. 76% מקרב האנשים עם מוגבלות הכשירים רפואית לשיקום תעסוקתי כלשהו לא קיבלו שירותי שיקום תעסוקתי, אף שרבים מהם היו יכולים להיעזר בשירותים אלה כדי להשתלב בתעסוקה. אולם השינויים שחלים בתחום זה הם מצומצמים ומתבצעים באטיות; מאז אימצה הממשלה את המלצות ועדת לרון חל שיפור קל בלבד בשיעור העסקתם, כך שב-2013 טרם מומש השינוי המיוחל במצבם של אנשים עם מוגבלות; עדיין קיימים פערים ניכרים בין אוכלוסייה זו ובין אוכלוסייה הכללית, והדבר בא לידי ביטוי גם בשוק העבודה.

אדם עם מוגבלות המנסה להשתלב בתעסוקה ניצב מול סבך ביורוקרטי - משרדי ממשלה ומוסדות רבים, ובעיקר משרד הרווחה, משרד הכלכלה והבט"ל, אחראים למתן שירותי שילוב תעסוקתי. גופים אלו פועלים באופן עצמאי, ללא תיאום מוקדם וללא הסדרת העבודה ביניהם; בנקודות ההשקה ביניהם מתגלעות מחלוקות בין-ארגוניות רבות; וחסר תכנון כולל המקצה את המשאבים הניכרים בהתאם לסדרי עדיפויות. גופים אלו לא הצליחו לפתח שפת עבודה משותפת ונוהלי עבודה מוסכמים. מן הממצאים עולה כי במשך השנים היו ניסיונות מגוונים לקדם מנגנון של שיתוף פעולה מעין זה, אך במועד סיום הביקורת עדיין לא צלחו ניסיונות אלו וטרם נוצר מתווה עבודה ברור ומאושר.

הגם שחלק מן הגופים ניסו לקדם פתרונות שונים שיש ביכולתם לשפר את תמונת המצב, הרי שאלו היו חלקיים בדרך כלל והתנהלו בעצלתיים. אי-הקמתה של תחנת שירות אחת (One Stop Center) לאנשים עם מוגבלות - תחנה שיכולה לשמש כלי מרכזי לצמצום הסבך הביורוקרטי העומד בפני אדם עם מוגבלות - ממחיש ביתר שאת את הליקויים בתפקוד הממשלתי המקשים על שילובם בתעסוקה; מאז המלצות ועדת לרון טרם הסתיים אפילו תהליך התכנון של התחנה. זאת ועוד, במשך השנים בוזבוזו משאבים על מחלוקות בין-ארגוניות ללא הכרעה; האחריות על הקמת תחנת שירות אחת, שמטרתה שילוב בתעסוקה בשוק החופשי, "נדרה" בין משרדי הממשלה והמוסד לביטוח לאומי; ואילו לגבי תחנת השירות במשרד הרווחה כמעט לא נעשה דבר. במצב הדברים הנוכחי הנפגעים הראשיים הם אנשים עם מוגבלות, אך גם החברה בכללותה יוצאת נפסדת.

גם במגזר הציבורי, אשר אמור להיות "החלוץ לפני המחנה" בהעסקת אנשים עם מוגבלות, תמונת המצב עגומה. בשירות המדינה, שעליו חלה חובה להעדפה מתקנת, שיעורם של האנשים עם מוגבלות מקרב עובדי המדינה נמוך כשהיה ללא שיפור משמעותי, ונציבות שירות המדינה אינה עומדת בדרישות חוק המינויים. נוסף על כך, אין חובת דיווח בכל הנוגע להעסקת אנשים עם מוגבלות בתאגידי הציבוריים, בחברות הממשלתיות וברשויות המקומיות - ומנגנוני דיווח דוגמת אלה החלים על שירות המדינה והקיימים בנוגע לאוכלוסיות הלשות אחרות אינם בנמצא.

משרד מבקר המדינה מדגיש כי חשיבות הטיפול בקשיים שהוצגו לעיל הועלתה בעבר בוועדות כץ ולרון. למרות זאת ועל אף שממשלת ישראל אימצה את המלצות ועדת לרון לפני שמונה שנים, הרי שהגופים האחראיים לא פעלו באופן מספק לתקן את הטעון שיפור, וכך נוספים נזקים לאלה הקיימים.

לדעת משרד מבקר המדינה על המוסד לביטוח לאומי, משרד הרווחה ומשרד הבריאות למפות במשותף את אוכלוסיית האנשים עם מוגבלות שהיא בעלת פוטנציאל שיקום תעסוקתי, ולפעול להציע שירותי שיקום לאותם אנשים עם מוגבלות שהם בעלי פוטנציאל שיקום, אשר אינם מקבלים אותו. על המוסד לביטוח לאומי ומשרד הרווחה לבצע מעקב אחר המושמים בתעסוקה ולבחון את הסיבות לתופעת הנשירה מכוח העבודה של רבים מקרב אוכלוסייה זו, וזאת חרף התשומות הגבוהות שהושקעו בשיקומם התעסוקתי. כן יש לפעול כדי להעלות באופן ניכר את שיעור ההשתתפות בתוכניות מעבר לבני נוער עם מוגבלות כהכנה לקראת השתלבות עתידית בתעסוקה.

על הממשלה למנות גורם מתכלל, שירכז את עבודת כל הגופים, יתאם ביניהם ויסייע לגבש תכנית עבודה לאומית, ובכלל זה קביעת יעדים, סדרי עדיפויות, איגום התקציבים הניכרים, עידוד המעסיקים בשוק הפרטי, הקמתה של תחנת שירות אחת ללא דיחוי נוסף - הן במשרד הרווחה והן להשמה בשוק החופשי - ומימוש מחויבותו של המגזר הציבורי לשילובם של אנשים עם מוגבלות בשירות המדינה ובשירות הציבורי.

